



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, 26.3.2003
SEC(2003) 343

ARBEITSPAPIER DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

Serbien und Montenegro

Bericht über den Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess 2003

{KOM(2003) 197 final}

Serbien und Montenegro
Bericht über den Stabilisierungs- und Assoziierungs-
prozess
2003

INHALTSVERZEICHNIS

1. ZUSAMMENFASSUNG	1
2. POLITISCHE LAGE	2
2.1. Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit	2
2.2. Menschenrechte und Minderheitenschutz	16
2.3. Regionale Zusammenarbeit	23
2.4. Prioritäten in den kommenden 12 Monaten.....	29
3. WIRTSCHAFTLICHE LAGE.....	30
3.1. Derzeitige Wirtschaftslage.....	31
3.2. Freie Marktwirtschaft und Strukturreform	35
3.3. Öffentliche Finanzen	38
3.4. Prioritäten in den kommenden 12 Monaten.....	39
4. UMSETZUNG DES STABILISIERUNGS- UND ASSOZIIERUNGSPROZESSES	40
4.1. Allgemeine Bewertung	40
4.2. Binnenmarkt und Handel.....	42
4.3. Sektorale Politik.....	48
4.4. Zusammenarbeit im Bereich Justiz und Inneres	51
4.5. Prioritäten in den kommenden 12 Monaten.....	55
5. FINANZHILFE DER EG	58
6. WAHRNEHMUNG DER EU	60

1. ZUSAMMENFASSUNG¹

In Serbien und Montenegro waren Fortschritte zu verzeichnen, doch bleibt noch viel zu tun, wenn das Land den qualitativen Sprung nach vorne schaffen will, der notwendig ist, um aus dem Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess den vollen Nutzen zu ziehen.

Die tragische Ermordung des serbischen Premierministers Zoran Djindjic, der sich mutig für den Aufbau der Demokratie einsetzte und bei der Durchbrechung der Isolation Serbiens eine Schlüsselrolle spielte, war ein Schock für die Region und für die internationale Gemeinschaft. Dieses Verbrechen erinnert an das schwierige Erbe der Vergangenheit, ist aber auch ein Fingerzeig für die Notwendigkeit, dass die Regierung mit unvermindertem Tempo an Stabilisierung, Demokratisierung und Reformen weiterarbeitet. Zoran Djindjic setzte sich dafür ein, Serbien und Montenegro auf EU-Kurs zu halten, und der vorliegende Bericht greift die Reformen auf, die nötig sind, um seine Vision am besten voranzubringen. Die Kommission wird die Behörden von Serbien und Montenegro bei ihren Anstrengungen zur Bekämpfung der Kräfte, die versucht haben, die serbische Demokratie anzugreifen, weiter mit allen möglichen Mitteln unterstützen

Die Fortschritte bei den **politischen Reformen** fielen unterschiedlich aus: Während im Bereich der Menschen- und Minderheitenrechte und bei der regionalen Zusammenarbeit erhebliche Fortschritte erzielt werden konnten, waren die Ergebnisse bei der Justiz- und Polizeireform eher gemischt, und die Fortschritte beim schwierigen Umbau des Staates und dem Aufbau stabiler, effizienter und glaubwürdiger Institutionen blieben hinter den Erwartungen zurück. Der Reformwille ist noch vorhanden, doch stehen der Umsetzung von Reformmaßnahmen noch einige ernsthafte Hindernisse im Wege. Die Hinterlassenschaften des alten Regimes, das Fortbestehen überkommener Strukturen, die Nichterfüllung internationaler Verpflichtungen wie beispielsweise bei der Zusammenarbeit mit dem IStGHJ, politische Streitigkeiten über Auslegung und Umsetzung der Verfassungscharta und langwierige parteipolitische Auseinandersetzungen - all diese Faktoren haben das Reformtempo in einigen wichtigen Bereichen gebremst. Die Ermordung des serbischen Premierministers Djindjic erinnert nur allzu deutlich daran, wie notwendig es ist, die Kräfte der organisierten Kriminalität und die Extremismen in der gesamten Region zu bekämpfen.

Die **wirtschaftliche Lage** verbesserte sich zwar dank einer stabilitätsorientierten Wirtschaftspolitik, doch muss noch einiges getan werden, um die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen und die Tragfähigkeit der Finanzlage gegenüber dem Ausland zu gewährleisten. Vor allem im Banken- und Unternehmenssektor wurden die Strukturreformen fortgesetzt, doch auch hier muss das Reformtempo erhöht werden. Wichtigste Voraussetzungen dafür, dass der neue Staat sein wirtschaftliches Potential voll ausschöpfen und vertragliche Beziehungen zur EU aufbauen kann, bleiben die Errichtung eines Binnenmarkts und die Verfolgung einer einheitlichen Handelspolitik.

Die europapolitische Agenda und der **Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess** sind nach wie vor die wichtigsten Katalysatoren für wirtschaftliche und politische Reformen. Doch im Jahr 2002 wurde viel Zeit verloren, und der Staat muss das Reformtempo nun anziehen und für eine wirksamere Umsetzung der neuen Gesetze sorgen, will er sein Potential

¹ Der Staat Serbien und Montenegro setzt sich aus der Republik Serbien, dem Kosovo, der gemäß Resolution 1244 des UN-Sicherheitsrats vom 10. Juni 1999 unter internationaler Verwaltung steht, und der Republik Montenegro zusammen. Bei diesem Staat handelt es sich um dasselbe Völkerrechtssubjekt wie die Bundesrepublik Jugoslawien.

verwirklichen. Durch die Fokussierung auf verfassungsrechtliche Fragen wurde andere wichtige Bereiche vernachlässigt - bis auch hier Lösungen gefunden werden, wird der Staat es schwer haben, das notwendige Reformtempo zu erreichen. Viele Empfehlungen des Vorjahresberichts, früherer Berichte und der Beratenden Task-Force EU/BRJ wurden noch nicht umgesetzt. Die Umsetzung dieser Empfehlungen ist allerdings Voraussetzung für den Abschluss eines Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommens (SAA). Erfolg und Tempo von Verhandlungen über ein SAA werden davon abhängen, dass der neue Staat seine Fähigkeit zur Umsetzung eines solchen Abkommens unter Beweis stellt, wobei seine Bilanz bei der Durchführung von Reformen ausschlaggebend sein wird. Die Kommission wird den Staat weiterhin dabei unterstützen und beraten. Doch die Bemühungen der EU, auch in derselben Größenordnung wie in den letzten Jahren, können den politischen Willen innerhalb des neuen Staats nicht ersetzen. Nur durch das uneingeschränkte Engagement und die uneingeschränkte Zusammenarbeit aller Beteiligten und durch entschlossenes Handeln zur Beschleunigung der Reformen wird der Staat in der Lage sein, die notwendigen Fortschritte zu erzielen.

Die Lage im **Kosovo** ist aufgrund der Präsenz einer internationalen Zivil- und Militärverwaltung durch besondere Faktoren gekennzeichnet, doch auch dort sind ähnliche Probleme festzustellen. Die Maßnahmen zum Aufbau von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit und zur Umsetzung weiterer EU-kompatibler Reformen, auch im Wirtschaftsbereich, werden fortgesetzt. In Zukunft kommt es vor allem darauf an, dass die Provisorischen Selbstverwaltungsinstitutionen im Rahmen der ihr übertragenen Befugnisse mehr Verantwortung für den Reformprozess übernehmen und weniger Zeit und Ressourcen darauf verwenden, die Autorität der UNMiK in Frage zu stellen oder voreilig eine Debatte über die Statusfrage anzustreben.

2. POLITISCHE LAGE

2.1. Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit

Der demokratische Übergang und der Reformprozess werden weiterhin durch einen Mangel an verfassungsrechtlicher Sicherheit beeinträchtigt. Die Unterzeichnung des Belgrader Abkommens² im März 2002, das mit Hilfe der EU zustande gekommen war, brachte ein Durchbruch bei der Lösung der Verfassungskrise. Neben der Umbenennung der BRJ sieht das Abkommen den Aufbau eines funktionsfähigen Staates³ vor, doch seine Umsetzung erwies sich bisher als problematisch, und die eingetretenen Verzögerungen haben die Reformen in vielen wichtigen Bereichen blockiert. Im Sommer 2002 brachte die EU ihre Sorgen über einzelne Elemente der Verfassungscharta zum Ausdruck, die zwar im Entwurf der Charta berücksichtigt, anschließend jedoch im Entwurf des Ausführungsgesetzes in einigen wesentlichen Punkten außer Acht gelassen wurden.

Das am 14. März 2002 unterzeichnete Belgrader Abkommen verlieh der Staatsreform neue Impulse. Doch die Verfassungscharta wurde erst am 4. Februar 2003 verabschiedet. Diese

² Da die Verfassungscharta erst im Februar verabschiedet wurde, wäre jede Bewertung ihrer Umsetzung noch voreilig. Die *Aussichten* für die Umsetzung der Charta werden allerdings bewertet und zwar ausgehend von Indizien bei der Erarbeitung der Verfassungscharta und des Aktionsplans. Dabei berücksichtigt wird die Tatsache, dass es weiterhin kaum genaue Planungen für die Umsetzung gibt.

³ In diesem Bericht kommen die in der Verfassungscharta verwendeten Begriffe - d.h. "staatlich"/"auf Staatsebene" (für "föderal"/"auf föderaler Ebene") sowie "Mitgliedstaat"/"auf substaatlicher Ebene" (für "Republik"/"auf Republiksebene") zur Anwendung. Bei Dokumenten/Gremien, deren Bezeichnung die Abkürzung "BRJ" enthalten, wird diese Abkürzung auch im Text verwendet.

Verzögerung beeinträchtigte die Umsetzung wichtiger Reformen, wirkte sich negativ auf das internationale Ansehen des Staates aus und führte zum einem Zeitverlust bei der Erreichung der erklärten außenpolitischen Ziele des Staates, d.h. Beitritt zum Europarat und zur Partnerschaft für den Frieden, weitere Fortschritte im Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess (SAP). Die erste Empfehlung des SAP-Berichts vom April 2002, nämlich, dass die Verfassungskrise durch konstruktive Zusammenarbeit innerhalb eines neu geordneten und funktionsfähigen Bundesstaats überwunden werden sollte, wurde daher noch nicht umgesetzt.

Gesetze und Politiken des Bundes werden weiterhin nur in Serbien umgesetzt (und auch dort nur nach eigenem Ermessen der Regierung). Trotz monatelanger (partei-)politischer Querelen und häufiger Beschlussunfähigkeit ist es dem Bundesparlament gelungen, eine Reihe wichtiger Gesetze zu verabschieden. Doch neben den neuen Gesetzen sind auch viele veraltete Gesetze aus der Zeit des alten Regimes noch immer in Kraft. Hinzu kommt ein Mangel an politischer und rechtlicher Harmonisierung auf den verschiedenen Ebenen. Die Schwäche der staatlichen Strukturen trat bei einigen Affären in Zusammenhang mit den Streitkräften (Affäre Perisic, Verkauf von Waffen an Irak) deutlich zu Tage, die das noch ungelöste Problem der mangelnden zivilen Kontrolle verdeutlichten. Besorgniserregend war auch die Missachtung der Bundesgerichtsbarkeit (Bundesverfassungsgericht).

Die Achtung der Normenhierarchie und der Rechtsstaatlichkeit wird weiterhin durch das verfassungsrechtliche Vakuum beeinträchtigt, das den einzelnen Entitäten die Verfolgung eigener mitunter separatistischer rechtlicher und politischer Ziele ermöglicht. Da die Bundesinstitutionen es versäumt haben, bestimmte Probleme (z.B. im Bereich Verbrauchssteuer) zu lösen, hat die serbische Regierung in den Bereichen, die formal noch in die Bundeszuständigkeit fallen, zu unilateralen Maßnahmen gegriffen und weitere staatliche Kompetenzen übernommen. Die weitere Nichtanerkennung der derzeitigen föderalen Institutionen durch Montenegro führte dazu, dass wichtige neue Bundesgesetze (z.B. Strafprozessordnung, Minderheitengesetz) dort nicht zur Anwendung gelangen und das Land sich weiterhin in zwei Wirtschaftssysteme teilt. Positiv sei anzumerken, dass Montenegro der Aufnahme von Mitgliedern des Bundesparlaments in die Verfassungskommission zugestimmt und die in der Verfassungscharta verankerten Grundsätze förmlich gebilligt hat. In ihrer Reaktion auf die tragische Ermordung von Premierminister Djindjic am 12. März bewahrte die serbische Regierung ihre Stabilität und zeigt Besonnenheit. Noch ist es zu früh, um die langfristigen Auswirkungen auf die serbische Politik oder die Maßnahmen zur Bekämpfung von organisierter Kriminalität und Extremismus zu bewerten.

Sowohl in Serbien als auch in Montenegro werden die Glaubwürdigkeit und Transparenz der politischen Institutionen durch die tiefen Gegensätze zwischen den wichtigsten politischen Parteien untergraben. Wegen eines Streits über die Neuzuweisung von Parlamentssitzen innerhalb der regierenden Koalition und den praktischen Ausschluss der Abgeordneten der DSS war das serbische Parlament monatelang blockiert. Der Mangel an öffentlicher Konsultation im Gesetzgebungsprozess führte mitunter zur Verabschiedung umstrittener Gesetze, die anschließend vom Verfassungsgericht außer Kraft gesetzt wurden (z.B. Gesetze über das Gerichtswesen). In Montenegro löste der Abschluss des Belgrader Abkommens eine langwierige Regierungskrise aus, die zur Lahmlegung des Parlaments, zur Verabschiedung sehr umstrittener Gesetze und letztlich zur Entlassung der Regierung und zu vorgezogenen Parlamentswahlen führte.

Trotz dieser Schwierigkeit waren in vielen Bereich Fortschritte zu verzeichnen. Bei den Beratungen über die Verfassungscharta zeichnete sich trotz Differenzen und voraussichtlicher Probleme bei der Umsetzung die lang erwartete Zusammenarbeit in bestimmten Fragen ab, und auch zum Thema Harmonisierung wurden Gespräche aufgenommen. Viele wichtige Gesetzestexte wurden erarbeitet, Wahlen fanden statt (allerdings zumeist ohne Ergebnis), die Zivilgesellschaft verstärkte ihre aktive Rolle, die ersten viel versprechenden Schritte zur Reform der Armee wurden unternommen, die Justiz übernimmt allmählich ihre Rolle als unabhängige Gewalt usw. Diese positiven Signale wurden von den anderen internationalen Organisationen gewürdigt, darunter auch vom Europarat, der allerdings im Zusammenhang mit einem möglichen Beitritt des Landes seine tiefe Unzufriedenheit über die mangelnde Zusammenarbeit mit dem IStGHJ äußerte.

Bei der Demokratisierung wurde Fortschritte bereits erzielt, doch im Kosovo sind weitere Maßnahmen erforderlich. Die Förderung von Rechtsstaatlichkeit sowohl im Hinblick auf die Rechtsanwendung durch die Behörden als auch in Bezug auf die Achtung der Gesetze durch Politiker und Bürger bleibt eine vordringliche Aufgabe für die UNMiK und die Provisorischen Selbstverwaltungsinstitutionen im Jahr 2003.

2.1.1. Bewertung der demokratischen Institutionen und der Einstellungen zum Staat

Verfassung: Die Bemühungen der EU um einen ernsthaften Dialog zwischen Belgrad und Podgorica brachten einen Durchbruch bei den lange Zeit festgefahrenen Gesprächen über eine neue Verfassung. Mit der Unterzeichnung des Belgrader Abkommens am 14. März 2002 wurde die Grundlage gelegt für die Neuordnung des Staats in aufgelockerter Form unter Beibehaltung von fünf Zuständigkeitsbereichen auf Staatsebene. Die neue Staatsunion ist dasselbe völkerrechtliche Subjekt wie die BRJ, d.h. sie ist kein Nachfolgestaat. Zwar enthält das Abkommen ein klares Bekenntnis zur Errichtung eines einheitlichen Binnenmarkts, doch in Bezug auf die Wirtschaftsbeziehungen fielen die Bestimmungen weniger deutlich aus, was langwierigen Diskussion Tor und Tür öffnet. Während des gesamten Prozesses wiesen die Berater der EU nachdrücklich auf die Mindeststandards (vor allem in Bezug auf die Handelspolitik, den Binnenmarkt, die allgemeine Lebensfähigkeit und Kontinuität des Staates hin, die der neugeordnete Staat erfüllen muss, um seine Handlungs- und Funktionsfähigkeit, d.h. vor allem seine Fähigkeit, außenpolitisch mit einer Stimme zu sprechen und damit vertraglich geregelte Beziehungen zur EU aufbauen zu können, zu gewährleisten. Es dauerte 10 Monate, bis alle Parlamente die Verfassungscharta verabschiedet hatten. Erfreulicherweise wurden die Hinweise der EU größtenteils berücksichtigt, auch wenn dies in teilweise zweideutigen Formulierungen erfolgte und in einigen wichtigen Punkten anderslautende Bestimmungen in das Ausführungsgesetz aufgenommen wurden. Generell ist festzustellen, dass kurzfristiges Denken und der mangelnde politische Wille zur Umsetzung der getroffenen Vereinbarungen, so wie er jüngst in den Äußerungen des montenegrinischen Premierministers zum Ausdruck kam, Ungewissheit über den langfristigen Bestand der neuen Institutionen und Strukturen schüren und damit deren Funktionsfähigkeit beeinträchtigen könnten. Eine abschließende Bewertung der Verfassungscharta wie erst dann möglich sein, nachdem die neuen Institutionen mit der glaubhaften Wahrnehmung ihrer Kompetenzen begonnen haben.

Auf Republiksebene blieb die Verfassungsreform weiterhin in einer Sackgasse. Die Überarbeitung der serbischen Verfassung - nach der Verabschiedung der Staatsverfassung nun die vordringlichste Aufgabe - wird zu einem weiteren Streitthema zwischen den früheren Koalitionspartnern DOS und DSS. Während u.a. in Fragen der Gewaltenteilung und der Menschenrechtsnormen grundsätzlich Einigkeit herrscht, gehen in Bezug auf die

Dezentralisierung die Meinungen zwischen der DSS und der DOS (vor allem den Parteien in der Woiwodina, die die Autonomie befürworten) weit auseinander. In Montenegro dagegen war die Überarbeitung der montenegrinischen Verfassung, die aufgrund der Veränderungen seit den frühen neunziger Jahren und der staatlichen Neuordnung erforderlich ist, kaum Gegenstand politischer Debatten.

Wahlen: Die im Berichtszeitraum abgehaltenen Wahlen verliefen im Großen und Ganzen im Einklang mit den internationalen Standards. Dass drei Wahlen ohne Ergebnis blieben, zeigt allerdings, dass auf allen Ebenen eine Reform der Wahlgesetze erforderlich ist. Während die Überarbeitung der föderalen Wahlgesetze von der Verabschiedung der Verfassungscharta abhing, gab es keine objektiven Gründe für das Versäumnis der serbischen Regierung, das serbische Wahlgesetz zu überarbeiten. Die EU wies bereits 1997 (Empfehlungen von Gonzalez) und zuletzt im SAP-Bericht 2002 nachdrücklich auf die Notwendigkeit einer solchen Überarbeitung hin. Einzige Ausnahme war die Verabschiedung eines neuen Kommunalwahlgesetzes im Juni 2002, mit dem gemäß den Empfehlungen der OSZE (ODIHR) wichtige Verbesserungen eingeführt wurden wie z.B. ein besseres Verhältniswahlrecht mit einer niedrigeren Schwelle für kleine Parteien (wodurch Minderheiten begünstigt werden) und das Erfordernis einer stärkeren Vertretung von Frauen. Die ersten Wahlen, die nach dem neuen Gesetz abgehalten wurden, waren die Nachwahlen in drei Kommunen in Südserbien. Es handelte sich dabei um die ersten multiethnischen Wahlen in der Region seit zehn Jahren und um die ersten direkten Bürgermeisterwahlen (neues Kommunalverwaltungsgesetz). Diese Wahlen waren ein wichtiger Schritt zur weiteren Stabilisierung der Region und zur Eingliederung von Angehörigen der albanischen Volksgruppe in die kommunalen Strukturen. Die Bewertung der Wahlen durch die OSZE fiel im Großen und Ganzen positiv aus, auch wenn gewisse Mängel (parteiliche Kontrolle über die Zuweisung der Sitze, Fehlen von rechtlichen Bestimmungen über die Arbeit der einheimischen Wahlbeobachter, denen allerdings in der Praxis breite Beobachtungsmöglichkeiten eingeräumt wurden) festgestellt wurden. Im Gegensatz dazu wurden kaum Schritte zur Änderung der Wahlgesetze auf Republiksebene (Parlaments- und Präsidentschaftswahlen, einschließlich der Finanzierung politischer Parteien) unternommen. Folge waren die ergebnislosen Präsidentschaftswahlen im September/Oktober 2002. Erst unter internationalem Druck zugunsten der Reformempfehlungen des ODIHR wurde das Präsidentschaftswahlgesetz zum Teil geändert (November 2002), wobei die umstrittene Schwelle von 50 % + 1 beibehalten wurde. Dies führte zur ergebnislosen Wahl vom 8. Dezember 2002. Vor der Abhaltung weiterer Wahlen ist eine umfassende Überarbeitung der Wahlgesetze erforderlich. Die Krise im Zusammenhang mit der Übernahme von Sitzen der DSS hat deutlich gezeigt, dass die Abschaffung der Regelung, wonach die Parteien die Verteilung der Parlamentssitze kontrollieren können, dringend erforderlich ist. Bei den Präsidentschaftswahlen wurde zudem deutlich, dass eine Überarbeitung der Wahlregister unverzüglich vorgenommen werden muss. Beunruhigend bei den Wahlen in Serbien war der Stimmenzuwachs nationalistischer Parteien, auch im Kosovo, die aus der politischen und wirtschaftlichen Unsicherheit Kapital zu schlagen versuchten.

In Montenegro fällt die formale Bewertung der Wahlgesetze positiver aus als in Serbien. In der Praxis ergeben sich allerdings Probleme, insbesondere aufgrund der Bestimmungen, die zu den ergebnislosen Wahlen vom 22. Dezember und 9. Februar führten. Zudem beklagte das ODIHR den nicht hinnehmbaren Druck auf Staatsbedienstete, zur Wahl zu gehen. Auch die medienrechtlichen Bestimmungen und das Verhalten der Medien bei den Wahlen bleiben problematisch. Die politische Krise im Zusammenhang mit dem Belgrader Abkommen und die Allianz zwischen den Liberalen und der eher föderal gesinnten Koalition - den beiden

entgegengesetzten politischen Kräften, die sich zum Sturz der DPS-geführten Regierung zusammenschlossen - stifteten Verwirrung im Vorfeld der vorgezogenen, zunächst für den 6. Oktober angesetzten Parlamentswahlen. Es kam zur Verabschiedung einer Reihe höchst umstrittener Wahl- und Mediengesetze und anschließend zu einer Blockade bei der Ernennung der Mitglieder des Verfassungsgerichts. Die Krise wurde unter Beteiligung der OSZE beigelegt, so dass die vorgezogenen Parlamentswahlen schließlich am 20. Oktober stattfinden konnten. Obwohl die Wahlen nach Ansicht des ODIHR im Großen und Ganzen im Einklang mit den internationalen Normen verliefen, wies das ODIHR wieder auf bereits zuvor festgestellte Mängel wie die undemokratische Kontrolle der Parteien über die Sitzverteilung im Parlament und die Vermengung von Staats- und Parteifunktionen hin. Das ODIHR empfahl die Wiederherstellung der Zahl der für die albanische Minderheit reservierten Sitze, die durch die Liberalen und die Koalition "Vereint für Jugoslawien" verringert worden war, sowie eine ähnliche Regelung für andere Volksgruppen.

Im Kosovo fanden am 26. Oktober die letzten von der OSZE organisierten Kommunalwahlen statt. Gegenüber vorangegangenen Wahlen war diesmal ein reibungsloserer Verlauf der Wahl und des Wahlkampfes festzustellen. Trotz internationaler Bemühungen war die Wahlbeteiligung vor allem unter den im Kosovo lebenden Serben enttäuschend niedrig. Durch den Wahlboykott im Nordteil von Mitrovica, der zum Teil auf verwirrende und widersprüchliche Signale aus Belgrad zurückzuführen war, wurde die Chance einer Machtteilung in mehreren Kommunen vertan. Die niedrige Wahlbeteiligung und das Wahlergebnis an sich wurden als Protest gegen Belgrad gewertet, der sich auch in einer Spaltung innerhalb des Bündnisses Koalicija Povratak in der Frage einer eigenständigeren Politik gegenüber Belgrad manifestierte.

Präsident: Behauptungen wurden laut über einen möglichen Amtsmissbrauch durch Mitarbeiter des Büros des Bundespräsidenten im Zusammenhang mit den Militärs (z.B. in den Affären um Perisic und Pavkovic), und bei Präsident Kostunica waren einige nationalistisch angehauchte Äußerungen zur Republika Srpska und zum IStGHJ zu vernehmen. Der peinliche Umstand, dass eine vom IStGHJ angeklagte Person weiterhin das Amt des serbischen Präsidenten bekleidete, wurde durch deren freiwillige Überstellung nach Den Haag im Januar 2002 einige Wochen nach Ablauf seiner Amtszeit behoben. Zum Ende des Jahres hin fanden mehrere ergebnislose Präsidentenwahlen statt (zwei davon in Serbien). Der ehemalige serbische Präsident hatte ohnehin seit zwei Jahren keine wesentliche Rolle mehr gespielt und er soll nun erst nach der Überarbeitung der serbischen Verfassung ersetzt werden. In Montenegro ist die Trennungslinie zwischen Präsident und Parteivorsitzendem seit langem verwischt.

Parlament: Glaubwürdigkeit, Effizienz und Transparenz der Parlamentsarbeit wurden durch die langwierigen Debatten über die Verfassungscharta und das Gerangel zwischen den Parteien stark beeinträchtigt. Die Empfehlungen des SAP-Berichts 2002 blieben damit unbeachtet. Die Funktionsfähigkeit des Bundesparlaments wurde weiterhin durch die schwierige Allianz zwischen der DOS und der montenegrinischen Koalition "Gemeinsam für Jugoslawien" eingeschränkt, die in manchen zentralen Fragen mit einander unvereinbare Positionen einnehmen. Ein weiterer destabilisierender Faktor ist der Konflikt zwischen DOS und DSS. Folgen dieser parteipolitischen Querelen und der häufigen Beschlusslosigkeit waren u.a. eine Behinderung der Parlamentsarbeit, die Verschiebung von Plenarsitzungen und politisches Geschacher um bestimmte Gesetzesvorlagen (z.B. den umstrittenen Artikel 39 des Gesetzes über die Zusammenarbeit mit dem IStGHJ). Wegen der fehlenden Parlamentsreform blieb die Arbeit der Ausschüsse meist wirkungslos. Einige Affären, in die die Militärs

verwickelt waren (Verkauf von Waffen an den Irak, Verhaftung von Perisic durch den militärischen Sicherheitsdienst) warfen wieder die Frage der mangelnden zivilen - und parlamentarischen - Kontrolle der Streitkräfte auf. Positiv zu bewerten war dagegen die Verabschiedung einiger wichtiger Gesetze (z.B. Amnestiegesetz, Gesetz zum Schutz nationaler Minderheiten, Gesetz über die Sicherheitsdienste) durch das Bundesparlament. Mit internationaler Unterstützung (OSZE, bilaterale Initiativen) wurden Seminare über die wirkungsvollere Gestaltung der Parlamentsarbeit (z.B. Kontrolle der Streitkräfte, Verhaltenskodex für Abgeordnete) durchgeführt.

Die positiven Schritte zur Verbesserung der Organisation des serbischen Parlaments (z.B. im Bereich Transparenz: Fernsehübertragungen, öffentlicher Zugang, Website) wurden durch eine durch Übernahme der Sitze der DSS ausgelöste Krise (Juli bis November) überschattet. Obwohl die Übernahme auf einer rechtlichen Grundlage (dem vom ODIHR häufige kritisierten Gesetz über die Wahl von Abgeordneten) beruhte, war ihre Legitimität umstritten. Sowohl das Bundesverfassungsgericht und das serbische Verfassungsgerecht wurden in der Angelegenheit angerufen, doch erst eine politische Einigung führte zur endgültigen Beilegung des Konflikts. Danach kehrte die DSS ins Parlament zurück. Diese Krise wurde zwar durch Obstruktion und die häufige Abwesenheit von Abgeordneten ausgelöst, doch liegt die eigentliche Ursache in der wachsenden Kluft zwischen den politischen Zielen der früheren Koalitionspartnern. Da das Parlament Monate lang blockiert war, kam es zu Verzögerungen bei der Verabschiedung von rund 50 Gesetzen und zur Verlängerung der in der Verfassung vorgesehenen Frist für die Wiederholung der Präsidentschaftswahlen. Nach wie vor achtete das Parlament nur zum Teil den Grundsatz der öffentlichen Konsultation, wie vor allem am Beispiel der Änderungen der Justizgesetze festzustellen war. Die Übernahme der Sitze der DSS im serbischen Parlament warf eine Reihe von Frage hinsichtlich des Schutzes des passiven Wahlrechts, d.h. des Rechts gewählter Volksvertreter auf Ausübung ihres Mandats, auf. Die OSZE (ODIHR) forderte wiederholt die Abschaffung der wahlrechtlichen Bestimmungen, die die parteipolitische Kontrolle über die Sitzverteilung ermöglichen. Die einschlägigen Bestimmungen des serbischen Wahlgesetzes werden zurzeit vor dem serbischen Verfassungsgericht angefochten. In Montenegro gab es bisher keine solche Initiative. Klar ist jedenfalls, dass alle neuen Wahlgesetze Instrumente zum Schutz der gewählten Volksvertreter und deren Mandate (auch vor den Gerichten) in der Zeit nach der Wahl vorsehen müssen.

Auch die Funktionsfähigkeit des montenegrinischen Parlaments wurde durch die tiefen Gegensätze zwischen den wichtigsten politischen Parteien in Bezug auf das Belgrader Abkommen beeinträchtigt. Dies führte schließlich zur Entlassung der Regierung am 22. Mai und zu vorgezogenen Parlamentswahlen am 20. Oktober. Infolge der langwierigen Regierungskrise und einer Reihe verfahrenstechnischer Mängel war die gesetzgeberische Tätigkeit des Parlaments Monate lang lahmgelegt. Dadurch kam es zu Verzögerungen bei der Verabschiedung wichtiger Gesetze (z.B. des Gesetzes über die Kommunalverwaltung). Zudem führte das einmalige Zweckbündnis zwischen der Liberalen Allianz, die die Regierungskrise im Zusammenhang mit dem Belgrader Abkommen ausgelöst hatte, und der projugoslawischen Koalition zu einem politischen Geschacher über das Wahlgesetz und zur Verabschiedung einer unbefriedigenden Neuregelung im Juli 2002. Diese Krise wurde schließlich im September unter Beteiligung der OSZE beigelegt, und die vorgezogenen Parlamentswahlen fanden am 20. Oktober statt. Das neue Parlament, in dem die von der DPS angeführten Koalition über die absolute Mehrheit verfügt, trat am 5. November zu seiner konstituierenden Sitzung zusammen, und das neue Kabinett wurde im Januar 2003 vereidigt.

Im Kosovo nahm die provisorische Versammlung im Laufe des Jahres ihre Arbeit auf, litt allerdings unter vielen Kinderkrankheiten, wie die Schwierigkeiten im Zusammenhang mit dem Bildungs- und dem Außenhandelsgesetz deutlich zeigten. Die Minderheitsparteien hatten weiterhin mit vielen Problemen zu kämpfen, was die Vertreter der Kosovo-Serben zum zeitweiligen Austritt aus der Versammlung (vom November 2002 bis Februar 2003) veranlasste und den UN-Sonderbeauftragten Steiner bewog, die OSZE um Beobachtung der Sitzungen zu bitten. Die Versammlung verwendete zu viel Energie auf sinnlose Versuche, die Befugnisse der UNMiK in den ihr vorbehaltenen Zuständigkeitsbereichen anzufechten mit dem Ergebnis, dass von den im Regierungsprogramm vorgesehenen 20 Gesetzen nur zwei verabschiedet werden konnten.

Exekutive: Das Problem der Nichtanerkennung der Bundeszuständigkeit durch Montenegro konnte nicht gelöst werden. Aufgrund der Verfassungsdebatte konnten die Bundesministerien wichtige Vorhaben in Bereichen wie Grenzsicherung, Visaangelegenheiten und Telekommunikation nicht in Angriff nehmen, auch wenn es der Regierung gelang, in einigen Bereichen wie Amnestie und Minderheitenschutz wichtige Initiativen auf den Weg zu bringen. In diesem verfassungsrechtlichen Vakuum bestand ein vordringliches Problem in der mangelnden Kontrolle der Streitkräfte. Dieses Problem soll sogar Verteidigungsminister Krapovic zum Rücktritt veranlasst haben, und offenbarte sich auch im Zusammenhang mit dem Verkauf von Waffen an den Irak, der zur Entlassung des stellvertretenden Verteidigungsministers führte. Die Ernennung eines neuen Finanzministers verzögerte sich wegen der Unfähigkeit von DOS und DSS, sich auf einen geeigneten Kandidaten zu einigen. Die Funktions- und Handlungsfähigkeit der Regierung litt weiterhin unter den schwelenden Streitigkeiten zwischen den Parteien. Die Reaktion der DOS auf die Ermordung von Premierminister Djindjic deutet allerdings auf eine grundsätzliche Einigkeit und eine Entschlossenheit zur Fortsetzung der Reformen hin.

In Montenegro führte der Streit über das Belgrader Abkommen zur Entlassung der Regierung im Mai 2002. Da die Gespräche über eine Regierungsneubildung scheiterten, kam es zu vorgezogenen Parlamentswahlen. Aufgrund der Regierungskrise kamen die meisten Reformvorhaben zum Stillstand - viele Gesetzesentwürfe wurden zwar erarbeitet, jedoch nicht vom Parlament verabschiedet. Zur Bildung einer neuen Regierung kam es erst im Januar 2003. Die Arbeit der serbischen Regierung war von weiteren Streitigkeiten zwischen DOS und DSS, aber auch innerhalb der DOS geprägt. Die erste, eher symbolische Kabinettsumbildung seit dem Regierungsaustritt der DSS (August 2001) erfolgte im Juni 2002. Neben der Ernennung eines weiteren stellvertretenden Premierministers, die das Ergebnis von Abmachungen innerhalb der DOS war, kam es zu größeren Veränderungen durch die Schaffung neuer bzw. die Aufteilung bestehender Geschäftsbereiche. In den Bereichen, in denen die Bundesebene untätig blieb, griff die Regierung weiterhin auf den Erlass von Verordnungen zurück. Noch beunruhigender war neben dem Mangel an Transparenz (z.B. bei der Vorbereitung des Telekommunikationsgesetzes) die umfangreiche Änderung von Gesetzestexten in letzter Minute auch nach vorangegangenen öffentlichen Konsultationen (z.B. Fernseh- und Rundfunkgesetz, Lockerung einiger Bestimmungen über die Korruptionsbekämpfung im Gesetz über die Parteienfinanzierung).

Im Kosovo wurde die Regierungsbildung im Juni 2002 unter Einbeziehung von Vertretern der Kosovo-Serben abgeschlossen. Im Mai 2002 wurde ein ehrgeiziges Regierungsprogramm verkündet, doch wie auch die Versammlungsmitglieder haben einige Minister in den letzten Monaten ihre Energie eher darauf verwendet, die vorbehaltenen Befugnisse der UNMiK anzufechten und zu Fragen (z.B. der Handelspolitik und der Außengrenzen), für die sie nicht

zuständig sind, Erklärung abzugeben, statt sich der Wahrnehmung der ihnen übertragbaren Aufgaben zu widmen. Dies widerspricht dem Geist des von der internationalen Gemeinschaft unterstützen und im April 2002 vom UN-Sonderbeauftragten vorgestellten Konzepts⁴, wonach die Statusfrage erst nach Erfüllung bestimmter Normen behandelt werden soll. Das Konzept enthält Vorgaben und Indikatoren zur Bewertung der Fortschritte in Bezug auf Demokratisierung, Rechtsstaatlichkeit, wirtschaftliche Entwicklung und einen verbesserten Minderheitenschutz - allesamt Voraussetzungen für die Einleitung "eines politischen Prozesses zur Bestimmung des künftigen Status des Kosovo".

Kommunalverwaltung: Die Ergebnisse bei der Dezentralisierung und der Reform der Kommunalverwaltung, Themen, zu denen der SAP-Bericht 2002 Empfehlungen enthielt, waren gemischt. In Serbien kam es im Februar 2002 zur Verabschiedung eines neuen Gesetzes, mit dem wichtige Neuregelungen entsprechend den Empfehlungen des Europarats eingeführt wurden: Ausweitung der kommunalen Kompetenzen, Direktwahl der Bürgermeister, Schaffung neuer Institutionen, Errichtung von Instituten für Menschenrechte und Minderheitenschutz sowie Einschränkung der Eingriffsmöglichkeiten der zentralstaatlichen Behörden. Das Problem der mangelnden Eigentumsrechte der Kommunen wurde jedoch nicht in Angriff genommen. Die serbische Regierung stärkte die finanzielle Eigenständigkeit der Kommunen durch Zuweisung eines größeren Anteils an den Steuereinnahmen (März 2003) und richtete ein getrenntes Ministerium für Kommunalverwaltung ein (Juni 2003). Die Kommunen übernahmen eine aktive Rolle im Bereich der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit (Schaffung einer Euroregion zwischen grenznahen Kommunen in Serbien und Montenegro, Bulgarien und der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien). Trotz dieser positiven Schritte bleibt noch vieles zu tun, um die vom alten Regime beerbten Probleme der Kommunalverwaltung (mangelnde Effizienz, Korruption, mangelnde Aus- und Fortbildung, fehlende Sensibilisierung für Fragen der Menschenrechte und der Gleichstellung, usw.) zu überwinden. Einige Probleme wurde bereits in Zusammenarbeit mit internationalen Partnern (Europarat, OSZE, bilaterale Initiativen) angegangen. Ein weiteres Problem ist das Überschwappen parteipolitischer Konflikte auf der zentralstaatlichen Ebene auf die Kommunalebene (politische Einmischung bei der Ernennung und Entlassung kommunaler Entscheidungsträger, Übernahme von Wahlkreisen, Druck auf lokale Medien). Der Frage einer größeren Autonomie für die Woiwodina wurde durch die Verabschiedung des Omnibusgesetzes und die Wiederherstellung bzw. Stärkung einiger von Milosevic ausgesetzt, in der Verfassung jedoch verankerter Kompetenzen, einschließlich einer getrennten Haushaltszuweisung, teilweise Rechnung getragen. Dies blieb allerdings weit hinter der Forderungen auch der gemäßigten Parteien in der Woiwodina zurück. Daraufhin (im November) fand eine Debatte zum Entwurf eines Verfassungsakts für die Provinz statt. Dieser Text sieht eine weit reichende Autonomie in den Bereichen Gesetzgebung, Exekutive, Rechtsprechung und Wirtschaftspolitik vor und wirft eine Reihe wichtiger Fragen auf, die auch bei der Reform der serbischen Verfassungen berücksichtigt werden müssen. In Montenegro dagegen gab es kaum Ansätze zur Reform der Kommunalverwaltung. Mehrere mit Hilfe internationaler Experte erarbeitete Gesetzentwürfe in den Bereichen Kommunalverwaltung, finanzielle Dezentralisierung und Kommunalwahlrecht warten noch auf die Verabschiedung durch das Parlament.

⁴ Das Konzept enthält präzise Ziele und Indikatoren für folgende Bereiche: Funktionsfähigkeit der demokratischen Institutionen, Rechtsstaatlichkeit (Polizei/Justiz), Freizügigkeit, Rückkehr und Wiedereingliederung von Flüchtlingen, Wirtschaft, Eigentumsrechte, Dialog mit Belgrad, Kosovo Protection Corps.

Im Kosovo fanden im Oktober 2002 Kommunalwahlen statt. Seitdem wird mit Unterstützung des Europarats ein Programm zur Reform der Kommunalverwaltung ausgearbeitet.

Öffentliche Verwaltung: Vor allem im Hinblick auf den geäußerten Wunsch nach engeren Beziehungen zur EU muss auf allen Ebenen noch vieles zur Steigerung der Leistungsfähigkeit öffentlicher Verwaltungsbehörden getan werden. Mit der Reform der Bundesverwaltung (Verkleinerung sowie Personaltransfer und Kompetenzübertragung an die Republiksbehörden) kann erst nach Inkrafttreten der Verfassungscharta begonnen werden. Auch wenn bisher kein detaillierter Vorschlag vorliegt, geht man - eher in Serbien als auf Bundesebene - neuerdings davon aus, dass in der neugeordneten Staatsverwaltung weiterhin rund 3000 Personen beschäftigt sein werden, die dann auch noch entsprechend ausgebildet werden müssen. Für das restliche Personal wird ein Sozialplan erforderlich sein. Bis auf die Fortschritte bei der Modernisierung der Finanzverwaltung, kam die Reform der öffentlichen Verwaltung auf Republiksebene eher schleppend voran. Dies führte in Serbien sogar zu Verzögerungen bei der Durchführung von EG-finanzierten Projekte. Nach der Einrichtung eines getrennten serbischen Ministeriums für öffentliche Verwaltung und Kommunalverwaltung im Juni, wurde verstärkt versucht, eine nationales Strategiepapier zu erarbeiten (Oktober) und eine klare Kompetenzabgrenzung sowie eine effiziente Zusammenarbeit zwischen den bestehenden Institutionen zu gewährleisten. Gesetze zur Erhöhung der Effizienz und zur Bekämpfung von Korruption (Gesetz über die öffentliche Verwaltung, Gesetz über den öffentlichen Dienst, Verhaltenskodex für öffentliche Bedienstete, Gesetz über die Vermeidung von Interessenkonflikten, usw.) sind in Vorbereitung und sollten mit Vorrang verabschiedet werden. Auch in Montenegro kommen die Reformen eher langsam voran. Eine Bewertung der bestehenden Institutionen wurde vorgenommen, und die Schaffung neuer Behörden, wie z.B. eines Rats für die Reform der öffentlichen Verwaltung, ist vorgesehen. Einige Gesetzentwürfe (Gesetz über den öffentlichen Dienst, Gesetz über die öffentliche Verwaltung) stehen erst am Anfang des Gesetzgebungsverfahrens.

Im Kosovo werden der Aufbau einer öffentlichen Verwaltung und die schrittweise Kompetenzübertragung fortgesetzt. Dabei leisten internationale Experten viel Beratungshilfe bei der tagtäglichen Anwendung europäischer und internationaler Normen in den Bereichen Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechte und Gleichstellung. Angesicht der starken Politisierung des öffentlichen Diensts besteht vor allem im Hinblick auf die Gewaltenteilung weiterer Reformbedarf. In einigen Bereich (Justiz, Kommunalverwaltung) wurden zwar Maßnahmen zur Modernisierung des öffentlichen Diensts ergriffen, doch ist eine weitere Entpolitisierung erforderlich. Grundlegende Gesetze zu Gleichstellung, Nichtdiskriminierung und Minderheitenschutz traten im Dezember in Kraft.

Zivilgesellschaft: Während sich in Montenegro die Gesetzeslage in Bezug auf die Zivilgesellschaft verbessert hat, waren in Serbien keine Fortschritte zu verzeichnen, obwohl nach einem möglichen Beitritt zum Europarat die Verbesserung der einschlägigen Rechtsvorschriften eine wichtige Verpflichtung wäre. Das neue Gesetz über den Status von Nichtregierungsorganisationen (NRO) harrt weiterhin der Verabschiedung, und einige Bestimmungen des Entwurfs des serbischen Spendengesetzes, die eine Einmischung der Exekutive ermöglichen sollen, lösten im NRO-Sektor und bei den Gebern Beunruhigung aus. Trotzdem spielt die Zivilgesellschaft nach wie vor eine aktive Rolle bei Vorbereitung von Gesetzesinitiativen - vor allem in Serbien (Entwürfe für Gesetze über Präsidentschaftswahlen, Statut der Bundesarmee, Zugang zu öffentlichen Informationen, innere Angelegenheiten, Verfassungsgericht, usw.) - und bei der Überwachung des ordnungsgemäßen

Verwaltungshandelns. In Montenegro sollte die Rolle der Zivilgesellschaft im Reformprozess weiter gestärkt werden. Im Kosovo spielen NRO kaum eine Rolle - dort steht die Öffentlichkeit stark unter dem Einfluss der politischen Parteien.

Streitkräfte: Trotz deutlicher Empfehlungen (SAP-Bericht 2002, Konsultativgruppe, Zentrum für die Kontrolle der Streitkräfte in Wien) wurde bei der Reform der Streitkräfte und der Verstärkung der zivilen Kontrolle nur begrenzte Fortschritte erzielt. Auch diese Fortschritte kamen erst unter internationalem Druck und nach einigen für das Ansehen der Armee schädlichen Affären zustande. Die Streitkräftereform war Geisel nicht nur der Verfassungsdebatte, sondern auch der parteipolitischen Querelen (z.B. im Falle der verspäteten Entlassung des Stabchefs Pavkovic). Beleg für die mangelnde zivile Kontrolle und den beunruhigenden Fortbestand von Elementen des alten Regimes waren u.a. das Vorgehen bei der Verhaftung des stellvertretenden serbischen Premierministers und Bundesabgeordneten Perisic (März), der Skandal um den Verkauf von Waffen an den Irak (Oktober) und die gegenseitigen Vorwürfe zwischen Pankovic und dem Büro des Bundespräsidenten. Diese Vorkommnisse verdeutlichten zudem das schwierige Verhältnis zwischen den verschiedenen Institutionen und die möglicherweise problematischen Beziehungen zur Armee der Republika Srpska. Positiv sei anzumerken, dass im Januar 2003 Änderungen des Armeegesetzes in Kraft, mit denen die Wehrdienst verkürzt und das Recht auf Wehrdienstverweigerung aus Gewissensgründen gestärkt wurde. Doch blieben auch diese Änderungen weit hinter den Erfordernissen einer umfassenden Streitkräftereform zurück. Der Oberste Verteidigungsrat reagiert schnell und geschlossen auf die Ermordung von Premierminister Djindjic.

Als Reaktion auf die Verhaftung von Perisic, über die die Regierungen nicht informiert waren, verabschiedete das Bundesparlament im Juli ein neues Bundesgesetz über die Sicherheitsdienste. Die Kontakte zur NATO wurden ausgebaut, doch Voraussetzung für den Beitritt zur Partnerschaft für den Frieden bleiben eine umfassende Militärreform und die uneingeschränkte Zusammenarbeit mit dem IStGHJ. Es herrscht ein ausgeprägter Gegensatz zwischen der Obstruktionspolitik der Armee im Hinblick auf die Zusammenarbeit mit dem IStGHJ einerseits und ihrer weiterhin konstruktiven Einstellung gegenüber der KFOR andererseits. Fragen im Zusammenhang mit der Demilitarisierung von Grenzen und der Abschaffung der Militärgerichtsbarkeit, deren Zuständigkeiten auf die ordentlichen Gerichte übertragen werden sollen, müssen bei der Umsetzung der neuen Verfassungscharta mit Vorrang angegangen werden.

2.1.2. Bewertung von Justiz, Rechtsdurchsetzung und Rechtsstaatlichkeit

Justiz: Beim Aufbau einer effizienteren und unabhängigeren Justiz waren zweifellos Fortschritte erkennbar, doch bleibt noch vieles zu tun, um entsprechend den Empfehlungen des SAP-Berichts 2002 das öffentliche Vertrauen wiederherzustellen und das Rechtsbewusstsein zu stärken. Auch wenn der Bundesgerichtsbarkeit relativ enge Grenzen gesetzt sind, hat das Verfassungsgericht mit der Konsolidierung seiner Kompetenzen begonnen, insbesondere im Hinblick auf Verfassungsbeschwerden. Seine Bemühungen werden allerdings durch das Handeln von Politikern und hohen Beamten in Serbien (z.B. die Kampagne gegen den amtierenden Präsidenten des Gerichts) untergraben.

Die viel versprechenden Schritte zur Stärkung der Unabhängigkeit der Justiz durch die Verabschiedung neuer serbischer Gesetze im November 2001 wurden im Juli 2002 durch eine Reihe von Änderungen stark ausgehöhlt, die den Empfehlungen von Experten und Richtern

zuwiderliefen und die das Verfassungsgericht für mit der Verfassung unvereinbar befand (11. Februar). Diese Änderungen wirkten sich negativ auf den neu geschaffenen Hohen Justizrat aus und sahen einen Ausbau der Befugnisse von Legislative und Exekutive bei der Ernennung und Entlassung von Richtern und Gerichtspräsidenten vor. Zudem schafften die vagen Bestimmungen über die Entfernung kompromittierter Richter Raum für einen möglichen Missbrauch. Diese Bestimmungen wurden im September vom serbischen Verfassungsgericht bis zu einer endgültigen Entscheidung über ihrer Verfassungsmäßigkeit vorläufig außer Kraft gesetzt. Darüber hinaus waren einige unangemessene Äußerungen der serbischen Regierung zu Fragen der Justiz zu vernehmen. Positiv sei anzumerken, dass allem Anschein nach die Justiz wieder eine größere Unabhängigkeit anstrebt. Wichtigste Entwicklung war die Einleitung von Gerichtsverfahren wegen Kriegsverbrechen, auch wenn dies noch recht selten und in beiden Republiken unter schwierigen Umständen (Verfahrensprobleme, Bedrohung von Richtern) geschieht. Angesichts der aus früheren Zeiten stammenden Ineffizienz der Gerichte wird nach Möglichkeiten zur Überwindung des Rückstaus an Gerichtsverhandlungen, vor allem in Zivilsachen, gesucht. Die Regierung hat einige Verbesserungen im Gerichtswesen durchgesetzt, einschließlich einer erheblichen Erhöhung der Richterbesoldung (Juli), doch haben die Gerichte weiterhin mit finanziellen und administrativen Problemen zu kämpfen. Auch wenn dies ein heikles Thema blieb, kam es zur Entlassung einzelner Richter aufgrund mangelnder Leistungsfähigkeit, Korruption, Beteiligung an Wahlbetrug oder politisch motivierten Verfahren usw. In einigen Fällen wirkte sich der Einfluss familiärer Bindungen zwischen Richtern und Klägern allerdings negativ auf die Funktionsfähigkeit der Justiz aus, und eine Reihe umstrittener Urteile beeinträchtigte das Vertrauen in die Gerichte. Die Berufsverbände der Richter und Staatsanwälte spielen eine aktive Rolle, und das Justizausbildungszentrum ist inzwischen in Betrieb. Vom neuen serbischen Rat für die Reform der Justiz wurde ein umfassendes Reformprogramm ausgearbeitet.

In Montenegro wurde mit dem neuen Richtergesetz, das im Februar 2002 in Kraft trat, eine umfassendere Garantie der richterlichen Unabhängigkeit, klare Kriterien für die Ernennung und Entlassung von Richtern sowie eine Reihe organisatorischer Änderungen (Einrichtung von Berufungs- und Verwaltungsgerichten) eingeführt. Zur Verabschiedung des Gesetzes über die Staatsanwaltschaft kam es noch nicht. Mit Unterstützung internationaler Geber (einschließlich der EG) wurde ein Projekt zur Einrichtung eines gemeinsamen Informationsnetzes zwischen Gerichten, Staatsanwaltschaft, Justizministerium und Strafvollzug erfolgreich eingeleitet. Das Justizausbildungszentrum arbeitete weiterhin mit Erfolg. Neben dem bereits aktiven Richterverband wurde auch ein Verband der Staatsanwälte ins Leben gerufen. Die Justiz steht allerdings nach wie vor teilweise unter politischem Einfluss (z.B. Weigerung der Gerichte in Montenegro, die neue föderale Strafprozessordnung anzuwenden, obwohl diese wesentlich modernere Verfahren und Normen vorsieht).

Im Kosovo fallen Justiz und Polizei weiterhin in die ausschließliche Zuständigkeit des UN-Sonderbeauftragten. In der gesamten Provinz bestehen auf allen Ebenen funktionsfähige Gerichte mit einheimischen Richtern und Staatsanwälten. Die Unabhängigkeit der Justiz gegenüber der Regierung ist im Verfassungsrahmen verankert, und die einheimischen Richter werden für die Dauer des UNMiK-Mandats ernannt. Nach einer im Juli 2002 getroffenen Vereinbarung zwischen der UNMiK und der Regierung in Belgrad wird die Zahl der Richter aus der Volksgruppe der Kosovo-Serben voraussichtlich steigen. Zur Bearbeitung besonders sensibler Fälle werden internationale Richter und Staatsanwälte vom UN-Sonderbeauftragten ernannt. Angehörige der KFOR müssen sich auch weiterhin weder vor den zivilen Behörden noch vor dem Ombudsmann verantworten.

Polizei: Bei der Polizeireform auf Staatsebene wurden trotz vorhandener Reformbereitschaft nur begrenzte Fortschritte erzielt. Zurückzuführen war dies eher auf die Hinterlassenschaften des alten Regimes und die negativen Auswirkungen der parteipolitischen Querelen als auf die verfassungsrechtliche Unsicherheit. Trotzdem waren neben einer größeren Transparenz und einer verstärkten internationalen Beteiligung auch Anzeichen einer größeren Rechenschaftspflicht gegenüber dem Parlament (regelmäßige Bericht an die einschlägigen Ausschüsse) festzustellen. Doch hatte die Verzögerung bei der Umsetzung der Verfassungsreform negative Auswirkungen auf Aspekte wie Kompetenzabgrenzung, Gesetzesreform, Entmilitarisierung der Grenzen und effiziente Zusammenarbeit der verschiedenen Dienststellen und Behörden. Die ersten Maßnahmen zur Entpolitisierung der Polizei, zur Entfernung von Amtsinhabern aus der Zeit des alten Regimes und zur Bestrafung des Amtsmissbrauchs schuldiger Polizeibeamter wurden eingeleitet.

Die Verfassungsdebatte beeinträchtigte weiterhin die Aktivitäten auf föderaler Ebene, obwohl die Verfassungscharta ausdrücklich vorsieht, dass die Politikformulierung in diesem Bereich nach wie vor auf Staatsebene erfolgen soll. Dadurch kam es u.a. zu Verzögerungen bei der Umsetzung des Programms zur Entmilitarisierung der Grenzen und bei der Verabschiedung der Begleitgesetze über Asyl und Migration (*siehe 4.4.1*). Positiv zu werten war, dass das föderale Interpol-Büro eine intensive Zusammenarbeit auf regionaler und internationaler Ebene pflegte. Zahlreiche Rückübernahmeabkommen wurden unterzeichnet oder ausgehandelt. Das zuständige Ministerium leitete einige Gesetzesinitiativen im Bereich Menschenrechtsschutz (z.B. Aufhebung der Ermessensbefugnisse der Militärs bei der Ausstellung von Reisepässen an künftige Rekruten durch Änderung des Gesetzes über Reisedokumente) ein und war auch bei der Bekämpfung des Menschenschmuggels sehr aktiv.

In Serbien kam die Reform der Polizei kaum voran. Die Verabschiedung des Gesetzes über innere Angelegenheiten und des dazu gehörigen Verhaltenskodex ist längst überfällig. Die Gesetze, die doch verabschiedet wurden, weisen erhebliche Mängel auf: Das Gesetz über die Sicherheitsorgane sieht zwar eine klare Trennung zwischen Staatssicherheit und Innenministerium vor, enthält jedoch keine befriedigenden Bestimmungen über die zivile Kontrolle oder den Schutz der Menschenrechte; das Gesetz über Sondereinrichtungen zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität konnte wegen Verzögerungen bei der Annahme der begleitenden Sonderverfahrensregeln durch das Bundesparlament nicht verabschiedet werden - hinzu kommt, dass Elemente des alten Regimes noch versuchen könnten, die Verabschiedung des Gesetzes zu verhindern. Das schnelle und effiziente Handeln der Polizei bei der Verfolgung von Verdächtigen im Falle der Ermordung des Generals Buha war hier eher die Ausnahme als die Regel. Es mangelt offenbar auch an interner Rechenschaftspflicht sowie an dienststellenübergreifender Koordinierung, vor allem mit den Gerichten - hier besteht dringender Verbesserungsbedarf. In Bezug auf die Polizeiausbildung konnten mit Unterstützung der OSZE und des Europarats die ersten, ermutigenden Fortschritte erzielt werden, und die multiethnischen Ausbildungsmaßnahmen in Südserbien gelten allgemein als Erfolg. Durch die Unterzeichnung einer Vereinbarung zwischen der BRJ, der UNMiK, der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien, Albanien, Slowenien und Kroatien über die polizeiliche Zusammenarbeit und die Bekämpfung der organisierten Kriminalität kam es zur einer weiteren Intensivierung der regionalen und internationalen Zusammenarbeit im Polizeibereich. Während die Zusammenarbeit mit der montenegrinischen Polizei der weiteren Stärkung bedarf, war die Aufnahme der Zusammenarbeit mit der UNMiK ein positives Zeichen.

Auch Montenegro hat mit internationaler Unterstützung einer Reihe neuer Rechtsvorschriften, einschließlich eines Verhaltenskodex, erarbeitet, die u.a. eine Trennung zwischen Staatssicherheit und Polizei vorsehen. Für das Polizeipersonal wurden Ausbildungsmaßnahmen durchgeführt, und einige Bemühungen um Verkleinerung der Polizei waren zu verzeichnen. Die weitere Nichtanwendung der auf Bundesebene eingeführten neuen Strafprozessordnung durch die montenegrinischen Behörden gibt allerdings Anlass zur Sorge. Zwar wurden Maßnahmen zur strengeren polizeiinternen Kontrolle (z.B. Einrichtung einer Hotline für Bürgerbeschwerden) ergriffen, doch sind zur Gewährleistung der polizeiinternen Rechenschaftspflicht umfassende und eindeutige Rechtsvorschriften erforderlich. Das zuständige Ministerium konnte bei der Bekämpfung der organisierten Kriminalität einige begrenzte Erfolge verbuchen. Die regionale Zusammenarbeit im Polizeibereich wurde ausgebaut, doch geschah dies auf bilateraler Ebene ohne regelmäßige Abstimmung mit den föderalen und serbischen Behörden.

Die Grenzverwaltung fällt weiterhin in die gemeinsame Zuständigkeit der Bundesarmee (Sicherung der Außengrenzen) und der Republiksbehörden (Verwaltung der Grenzübergänge). Voraussetzung für die Entmilitarisierung der Grenzsicherung ist die Umsetzung der Verfassungscharta - der getrennte Entwurf des montenegrinischen Ministerium steht im Widerspruch zu diesem Prozess. An der Verwaltungsgrenze zum Kosovo besteht eine enge Zusammenarbeit mit der KFOR. Die insgesamt unbefriedigende Situation an den Grenzübergängen ist auf veraltete Ausrüstung, mangelnde Ausbildung und eine unklare Kompetenzabgrenzung zurückzuführen. Einige zwar begrenzte, doch erfolgreiche Maßnahmen gegen den illegalen Handel waren zu verzeichnen.

Im Kosovo fallen sämtliche Polizeiangelegenheiten weiterhin in die ausschließliche Zuständigkeit des UN-Sonderbeauftragten, und die KFOR hat einer Strategie für die Übertragung von Sicherheitsaufgaben auf die UNMiK (z.B. Kontrollen an der Verwaltungsgrenze) zugestimmt. Eine starke multiethnische Polizei (Kosovo Police Service - KPS) wurde inzwischen aufgebaut, die über mehr Personal verfügt als die internationale zivile Polizei und im Laufe der Zeit weitere Befugnisse erhalten soll. Mit dem Einsatz von Kosovo-Serben in den Reihen der wurde im Dezember 2002 begonnen, nachdem die UNMiK Maßnahmen zur Beseitigung der parallelen Strukturen in Mitrovica und dem nördlichen Teil der Provinz ergriffen hatten. Die Aufgaben der internationalen Polizeikräfte sollen nun schrittweise von multiethnischen Polizeistreifen der KPS übernommen werden. 2002 unternahm die UNMiK verstärkte Anstrengungen zur Verhaftung von Verdächtigen, einschließlich ehemaliger Mitglieder der KLA, die während und unmittelbar nach dem Konflikt 1999 schwere Verbrechen begangen haben sollen. Dadurch kam es seit dem Sommer 2002 zu mehreren Verhaftungen. Nach öffentlichen Protesten gegen die Verhaftungen und nach dem Versuch, auch Milan Ivanovic zu verhaften, bekräftigte die internationale Gemeinschaft die Behauptung von KFOR und UNMiK, die Verhaftung seien nicht politisch motiviert. Schließlich riefen auch führende einheimische Politiker zur Unterstützung der gerichtlichen Verfahren auf.

Strafvollzug: Sowohl Serbien als auch Montenegro haben lobenswerte Anstrengungen zur Verbesserung der Haftbedingungen unternommen. Die serbische Justiz hat damit begonnen, Fälle von Folter durch Polizeibeamte in den dortigen Gefängnissen zu bearbeiten. Das serbische Helsinki-Komitee für Menschenrechte führt mit Genehmigung des serbischen Justizministeriums ein erstes Projekt zur Überwachung der Strafvollzugsreform durch. Auch in Montenegro war eine Verbesserung zu verzeichnen, obwohl in einzelnen Fällen von Folter durch Polizeibeamte die Opfer nicht zu ihrem Recht kamen und die Täter geschützt wurden.

Insgesamt war eine Intensivierung der internationalen Zusammenarbeit im Bereich der Strafvollzugsreform festzustellen - im Dezember fand eine regionale Konferenz der zuständigen Ministerien in Montenegro statt. In Montenegro sind die Haftbedingungen etwas besser geworden, bleiben jedoch weiterhin unbefriedigend. Ein ständiges Zentrum für die Ausbildung von Gefängnispersonal wurde eingerichtet.

Achtung der Rechtsstaatlichkeit: Die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit sind zwar in den Verfassungen verankert, doch, wie einige eklatante Beispiele mangelnder Rechtsdurchsetzung zeigen, bleibt deren konsequente Achtung und Anwendung problematisch. Die durch Missachtung der Normenhierarchie verursachte Rechtsunsicherheit wird durch die noch ungelösten verfassungsrechtlichen und politischen Fragen weiter verstärkt. Das Ergebnis sind ein Nebeneinander von veralteten und neu verabschiedeten Gesetzen, eine mangelnde rechtliche und politische Harmonisierung zwischen den verschiedenen Ebenen sowie eine unklare Kompetenzverteilung. Das von Montenegro nicht anerkannte Bundesverfassungsgericht war bislang nicht imstande, die Verfassungsmäßigkeit der neuen montenegrinischen Rechtsvorschriften zu prüfen, obwohl die seit 1997 verabschiedeten Gesetze in weiten Teilen klar gegen die derzeitige verfassungsmäßige Kompetenzverteilung verstoßen. Auch das montenegrinische Verfassungsgericht hat keine solche Prüfung vorgenommen, auch dort nicht, wo die Gesetze teilweise zur montenegrinischen Verfassung im Widerspruch stehen. Die Verfassungsgerichte waren um Ausübung ihrer Befugnisse bemüht, doch in der Praxis wurden diese Bemühungen durch die mangelnde Fähigkeit zur Rechtsdurchsetzung und durch politische Einflussnahme beeinträchtigt. Das serbische Verfassungsgericht nahm im Juni 2002 seine Arbeit auf und zeigte sich zur Wahrung seiner Unabhängigkeit und zur Abwehr politischer Einmischung entschlossen. In Montenegro wurde die Ernennung der neuen Mitglieder des Verfassungsgerichts durch die politischen Abmachungen im September im Vorfeld der Wahlen beeinflusst. Beleg für ein mangelndes Rechtsbewusstsein und für die Missachtung der richterlichen Unabhängigkeit waren weitere Versuche der Exekutive, sich in die Arbeit der Gerichte einzumischen. Einige Richter bemühten sich mit großem professionellen Engagement um die Wahrung ihrer Unabhängigkeit, doch leidet die Durchsetzung von Recht und Gesetz weiterhin unter der mangelnden Zusammenarbeit der verschiedenen Behörden. Gemäß der Verfassungscharta sollen die Befugnisse der Militärgerichte auf die ordentlichen Gerichte übertragen werden. Dies muss allerdings derart erfolgen, dass die einheitliche Durchsetzung von Gerichtsurteilen im ganzen Gebiet der Staatsunion gewährleistet wird. Angesichts der umfassenden Befugnisse, die einigen noch nicht ausreichend reformierten Organisationen gewährt worden sind, sollte der am 12. März in Serbien verhängte Notstand von möglichst kurzer Dauer sein.

Im Kosovo ist eine stärkere Achtung der Rechtsstaatlichkeit erforderlich, wie sich u.a. daran zeigt, dass Kosovo-albanische Politiker den Verfassungsrahmen teilweise missachtet (z.B. Infragestellen der Befugnisse von UNMiK und Maßnahmen der Versammlung in Bereichen, die nicht in ihre Zuständigkeit fallen) und die Anwendung rechtstaatlicher Grundsätze im Zusammenhang mit der Verhaftung von KLA-Mitglieder und anderen Verdächtigen nicht ausreichend unterstützt haben. Überraschend waren das Vorgehen eines Teils der KFOR, bei dem ein Verdächtiger dem Zugriff der Justiz im Kosovo entzogen wurde, sowie das Versäumnis des betreffenden Staates, auf die Anklageerhebung durch die UNMiK zu reagieren.

Korruptionsbekämpfung: Der Fortbestand korrupter Elemente des alten Regimes auf allen Ebene behindert nach wie vor den Reformprozess und verhindert die Erfüllung von Verpflichtungen bei der Korruptionsbekämpfung aus verschiedenen Gründen (Verzögerungen

bei der Ausarbeitung von Strategien und Gesetzestexten, Vielzahl von Institutionen ohne klare Zuständigkeiten und ausreichende Kapazitäten). Der Eindruck mangelnden politischen Willens wurde durch die fehlende Transparenz im Zusammenhang mit möglichen Interessenskonflikten (Regierungsmitglieder mit Posten in Staatsunternehmen) und durch einige Gerichtsurteile verstärkt. Die serbische Regierung geriet vor allem wegen ihrer wenig konstruktiven Einstellung zum Rat für Korruptionsbekämpfung in die Kritik, die die Arbeit des Rates unterminierte und schließlich den Rücktritt von dessen Leiter zur Folge hatte. Änderungen des montenegrinischen Gesetzes über die Parteienfinanzierung, das allerdings bereits jetzt eine befriedigendere Regelung enthält als das entsprechende serbische Gesetz, sind in Vorbereitung. Trotzdem bleibt die Korruption auch in Montenegro ein ernsthaftes Problem. Die Regierung hat sich erneut dazu verpflichtet, alle noch erforderlichen Gegenmaßnahmen rasch zu ergreifen und die einschlägigen Institutionen aufzubauen.

2.2. Menschenrechte und Minderheitenschutz

Auch wenn weiterhin Probleme bestehen, waren bei der Durchsetzung der Rechtsvorschriften zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten⁵ Fortschritte zu verzeichnen. Nicht zuletzt im Hinblick auf den künftigen Beitritt zum Europarat sind allerdings im ganzen Land weitere Verbesserungen erforderlich.

Die positive Bilanz in diesem Bereich (z.B. die Fortschritte in Südserbien) steht in starkem Kontrast zu den groben Menschenrechtsverletzungen vergangener Tage. Einen besonders deutlichen Fortschritt im Bereich der Minderheitenrechte brachte ein viel gelobtes Bundesgesetz, zu dessen Ausführung allerdings der Erlass von Durchführungsvorschriften erforderlich ist, der weitgehend in die Zuständigkeit der Republiken fällt. Zur Gewährleistung eines ausreichenden Schutzes der Menschen- und Minderheitenrechte innerhalb der künftigen Staatsunion muss der Staat als Unterzeichner der einschlägigen internationalen Übereinkommen für die uneingeschränkte Durchsetzung internationaler Normen sorgen. Im Hinblick auf die geplante Einrichtung einer Ombudsstelle müssen eine klare Kompetenzverteilung und eine wirksame Koordinierung zwischen den verschiedenen Ebenen gewährleistet werden. Die Verfassungskrise verhinderte weitere Fortschritte in diesem Bereich.

Da der universelle Wert der in der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten verankerten Grundsätze weiter über rein vertragliche Verpflichtungen hinausreicht, sollte noch vor dem Beitritt zum Europarat mit deren Verwirklichung begonnen werden. Hier gab es bereits einige wichtige Fortschritte, darunter die Abschaffung der Todesstrafe und die - noch seltene - Einleitung von Gerichtsverfahren wegen Kriegsverbrechen, die allerdings unter ständig wechselnden Rahmenbedingungen stattfinden und von nicht hinreichend ausgebildeten Richtern geleitet werden. Das innerstaatliche Recht enthält eine Vielzahl von Vorschriften gegen Diskriminierungen, doch finden sich in vielen verschiedenen Gesetzen auf allen Ebenen. Hinzu kommt, dass einige vom alten Regime übernommenen Gesetze zum Teil diskriminierend sind. Der Entwurf eines Antidiskriminierungsgesetzes liegt bereits vor, doch hängt dessen Verabschiedung von der neuen verfassungsrechtlichen Kompetenzverteilung ab. Trotz erheblicher Verbesserungen sind Frauen und Minderheiten (vor allem die Roma) weiterhin im öffentlichen Leben

⁵ Die möglichen Auswirkungen des am 12. März in Serbien verhängten Notstands wurden hier nicht berücksichtigt.

unterrepräsentiert. Hier ist neben einer Rechtsreform auch eine Sensibilisierung der Öffentlichkeit erforderlich.

Im Kosovo stimmen noch nicht alle Gesetze mit der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten überein, die gemäß dem Verfassungsrahmen für die Provisorischen Selbstverwaltungsinstitutionen (Provisional Institutions of Selfgovernment - PISG) bindend ist. Daher müssen sich UNMiK und PISG weiterhin nachhaltig um Überwachung und Verwirklichung der Menschenrechte bemühen. Ein Sonderausschuss wurde eingesetzt, der dafür sorgen soll, dass alle Gesetze und Verfahren mit den europäischen Menschenrechtsnormen im Einklang stehen. In Bezug auf den Schutz des Rechts auf Leben und Sicherheit sind weitere Verbesserungen notwendig. Das Omnibusgesetz gegen Diskriminierung sollte verabschiedet werden.

2.2.1. Bürgerrechte und politische, wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte

Meinungsfreiheit: In diesem Bereich - ein wichtiger Barometer der Demokratie - ist die Freiheit der Medien immer noch zum Teil eingeschränkt. Frühere Empfehlungen wurden nicht umgesetzt. Die in der Verfassung verankerte Medienfreiheit wird weiterhin durch die Anwendung der im Strafgesetzbuch enthaltenen Bestimmungen über Verleumdung und üble Nachrede beschnitten, wie bei Fällen in Serbien und Montenegro deutlich wurde. Während einige Medien in Serbien ihre Wächterrolle bereits wahrnehmen und in ihrer Berichterstattung auch heikle Themen wie Kriegsverbrechen und Minderheitenfragen aufgreifen, ist die Regierung mit dem Verhältnis zwischen Staat und unabhängigen Medien in einer offenen Gesellschaft immer noch wenige vertraut. In Serbien kommt es weiterhin zu politischer Einmischung und in einigen Fälle zu unmittelbarem Druck und Einschüchterungsversuchen durch führende Vertreter der Regierungskoalition (meistens gegenüber den lokalen Medien). Zudem herrscht der Eindruck vor, dass in Bezug auf den Zugang zu öffentlichen Informationen und den Schutz von Informationsquellen nicht alle Medien eine Gleichbehandlung erfahren - das Gesetz über den freien Zugang zu Informationen wurde noch nicht verabschiedet. Es wird weiterhin behauptet, dass elektronische Medien, die dem alten Regime nahe standen, eine Vorzugsbehandlung erfahren. In Serbien wirkte sich die Verzögerung bei der Verabschiedung neuer Mediengesetze negativ auf Presse und elektronische Medien aus. Das Rundfunkgesetz wurde schließlich im Juli 2002 verabschiedet, doch dies erfolgte erst nach einem umstrittenen Verfahren, bei dem die im Gesetz vorgesehene Frist für die Einrichtung einer unabhängigen Regulierungsbehörde nicht eingehalten wurde. Die vollständige Umsetzung des Gesetzes wird ohnehin durch die Verzögerungen bei der Verabschiedung des Telekommunikationsgesetzes verhindert. Die Umwandlung der staatlichen Rundfunkanstalt kommt (mit Unterstützung der EG) langsam voran. Das noch nicht verabschiedete Gesetz über den Zugang zu öffentlichen Informationen wird von Experten kritisiert (zu detailliert, sieht zu viele Einflussmöglichkeiten durch die Regierung vor). Die Ermittlungen im Zusammenhang mit der Ermordung der beiden Journalisten Slavko Curuvija und Milan Pantic (Letzterer wurde *nach* Oktober 2000 ermordet) kamen nicht voran. In Montenegro sind die Medien in der Unabhängigkeitsfrage nach wie vor gespalten und sehen sich weiterhin politischer Einmischung ausgesetzt. Flagrantes Beispiel war das politische Geschacher um die neuen Mediengesetze im Vorfeld der Wahlen. An der Erarbeitung dieser Gesetze hatten sowohl die EG als auch der Europarat elf Monate lang mitgewirkt. Diese Gesetze, deren Umsetzung zunächst bis Mai 2003, d.h. bis *nach* sämtlichen Wahlen, hinausgezögert werden sollte, sind nun in Kraft und stehen mit den internationalen Normen im Einklang. Die internationalen Organisationen haben allerdings Bedenken, ob die Behörden in der Lage sein werden, die neuen Vorschriften durchzusetzen.

Auch die Auslegung der Bestimmungen, die eine Einmischung der Regierung verhindern sollen, wirft Fragen auf. Beleg dafür war die überstürzte Einrichtung von Medienräten - ein Versuch, unter dem alten Regime ernannte Redakteure zu entfernen.

Im Kosovo müssen die Mediengesetze weiterentwickelt und stärker mit den in der EG und der übrigen Region geltenden Standards in Einklang gebracht werden. Die Berichterstattung ist weiterhin zum Teil durch ethnisch begründete Parteilichkeit und falsche Darstellung der Fakten gekennzeichnet. Wegen Meinungsverschiedenheiten zwischen den Gebern in der Frage von Werbung kam es bisher nicht zur Einrichtung der unabhängigen Medienkommission. Die Entwicklung der privaten Medien schreitet voran, auch auf regionaler Ebene. Eine wichtige Initiative war die Veranstaltung von Ausbildungsseminaren - in erste Linie für Kosovo-Serben und Roma - in Zusammenarbeit mit dem in Belgrad ansässigen Verband der unabhängigen elektronischen Medien (ANEM) und *Danas*. Es fehlen weiterhin ein Gesetz über die Informationsfreiheit sowie ein zivilrechtliches Verleumdungsgesetz.

Verfassungsbeschwerde und Ombudsmann: Die Bundesverfassung und die montenegrinische Verfassung garantieren das Recht auf Verfassungsbeschwerde, auch wenn das Verfahren unklar ist und Beschränkungen unterliegt. Die serbische Verfassung enthält keine solche Garantie. Die Bemühungen um Entpolitisierung des Bundesverfassungsgerichts stießen auf politischen Widerstand (z.B. im Falle der Übernahme der Parlamentssitze der DSS). Die Verfassungsdebatte führte zu einer Verzögerung bei der Verabschiedung des föderalen Gesetzes über die Einrichtung einer Ombudsstelle. Die Republiken - wie auch die Woiwodina - sind bei der Ausarbeitung eigener Gesetze bereits weit fortgeschritten. Es ist unbedingt notwendig, dass im Rahmen der Kompetenzverteilung innerhalb der künftigen Staatsunion, in der der Schutz der Menschen und Minderheitenrechte in den Zuständigkeitsbereich des Staates fallen wird, eine enge Abstimmung bei der Anwendung der Gesetze sowie ein einheitlicher und wirksamer Rechtsschutz gewährleistet werden. Als Unterzeichner der völkerrechtlichen Menschenrechtsübereinkommen muss der Staat den Schutz dieser Rechte garantieren.

Zugang zu den Gerichten und einem fairen Verfahren: Die neue föderale Strafprozessordnung, die mit Hilfe von Experten des Europarats erarbeitet wurde, trat im März 2002 in Kraft und bietet einen umfassenden Menschenrechtsschutz. Bei deren Anwendung ergeben sich allerdings bereits die ersten Schwierigkeiten. Während Montenegro sich grundsätzlich weigert, die neue Strafprozessordnung zu übernehmen, wird auch in Serbien die vollständige Anwendung u.a. durch die unzureichende Ausbildung des zuständigen Personals, einen Mangel an Finanzmitteln für neue Mechanismen wie den Zeugenschutz sowie durch die fehlende Koordinierung bei der Verabschiedung der Begleitgesetze (z.B. Gesetz über innere Angelegenheiten) behindert. Auch seitens der Vollzugsbehörden ist eine mangelnde Kooperationsbereitschaft spürbar.

Im Kosovo stellt das Vorgehen der KFOR, die Verdächtige ohne Anklageschrift inhaftiert und nicht unverzüglich dem Richter vorführt, nach Ansicht der OSZE eine Verletzung des Grundrechts auf Freiheit der Person sowie des Rechts auch Zugang zu den Gerichten und einem fairen Verfahren dar. Der Zugang zu den Untersuchungshäftlingen im Gefängnis von Pristina ist unzureichend.

Todesstrafe: Gemäß den Verpflichtungen des Zweiten Fakultativprotokoll zum UN-Pakt über bürgerliche und politische Rechte und den Empfehlungen des Vorjahresberichts und der

Beratenden Task-Force wurde die Todesstrafe landesweit abgeschafft und durch eine Haftstrafe von 40 Jahren ersetzt. Bereits gefällte Todesurteile, die noch nicht vollstreckt wurden oder gegen die ein Rechtsbehelf eingelegt wurde, werden voraussichtlich umgewandelt werden.

Vereinigungsfreiheit: Auf Bundesebene und in Serbien waren kaum Fortschritte bei der Überarbeitung der veralteten Rechtsvorschriften über die Vereinigungsfreiheit zu verzeichnen. Der Entwurf eines Bundesgesetzes über ausländische Stiftungen wurde bis zur Lösung der Verfassungsfrage zurückgestellt. Das veraltete serbische Gesetz über Bürgervereinigungen aus dem Jahr 1982 wird vom serbischen Verfassungsgericht geprüft. Ein neuer Gesetzentwurf über politische Vereinigungen sieht strengere Eintragsbedingungen vor, um die Zahl der eingetragenen, jedoch nicht existenten Parteien zu verringern. In Montenegro gilt die Rechtsstellung von NRO dagegen insgesamt als befriedigend.

Sonstiges: Die Verhältnisse haben sich seit Oktober 2000 zweifellos verbessert, doch kommt es in der Untersuchungshaft und in den Gefängnissen weiterhin vereinzelt zu **Folterungen**. Die Gerichte versuchen, dagegen vorzugehen. Dabei waren bereits die ersten ermutigenden Erfolge (Verurteilung von Polizeibeamten) zu verzeichnen, doch bleibt im Hinblick auf die Sensibilisierung der Vollzugsbehörden für die Menschenrechte noch viel zu tun. Im April 2002 stellte die BRJ einen Antrag auf Beitritt zum Europäischen Übereinkommen zur Verhütung von Folter. Ein wichtiger Fortschritt in diesem Bereich war die Überstellung aller in Serbien **inhaftierten Kosovo-Albaner** an die UNMiK im März 2002. Darüber hinaus wurden im Rahmen der Stabilisierungsbemühungen im südlichen Serbien ehemalige Mitglieder der Befreiungsarmee von Presevo, Bujanovac und Medvedja, die wegen Terrorismus angeklagt oder verurteilt worden waren, gemäß dem föderalen Amnestiegesetz begnadigt. Während bei der Einleitung von Gerichtsverfahren wegen **Kriegsverbrechen** erhebliche Fortschritte erzielt wurde, haben andere Gerichtsverfahren noch nicht begonnen. Die Ermittlungen im Zusammenhang mit einer Reihe von Massengräbern in Serbien kamen zum Stillstand, und die Kommission für Wahrheit und Aussöhnung hielt keine Anhörungen zu diesem Thema ab. Dadurch entstanden Zweifel an der Entschlossenheit der Behörden zur Aufklärung vergangener Menschenrechtsverletzungen. Die Ermittlungen der staatlichen Behörde in Zusammenhang mit dem Verschwinden und Ermordung einzelner Personen kamen kaum voran.

Arbeitnehmerrechte: Der rechtliche Rahmen in diesem Bereich ist zwar insgesamt zufriedenstellend, doch ist häufig eine mangelhafte Durchsetzung der einschlägigen Vorschriften festzustellen. Dadurch sind vor allem in großen Unternehmen illegale Praktiken aus vergangenen Tagen nach wie vor zu beobachten. Die Gewerkschaften sind schwach und weiterhin hoch politisiert. Einige Grundrechte der Arbeitnehmer (angemessene Arbeitsbedingungen, Gesundheitsversorgung, Urlaub, usw.) werden nicht geachtet. Auch wenn sie keine rechtlichen Beschränkungen unterliegen, sind die Gewerkschaften und Berufsverbände nicht in allen Unternehmen vertreten oder aktiv. Dadurch und durch die wirkungslose Arbeitsaufsicht entsteht für die Arbeitnehmer ein Klima der Rechtsunsicherheit.

Eigentumsrechte: Einige diskriminierende Regelungen aus der Zeit des alten Regimes wurden zwar abgeschafft, doch bleibt in Bezug auf die Eigentumsrechte in Serbien und Montenegro noch eine Reihe von Fragen offen. Die Einleitung der Privatisierung ohne vorherige Klärung von Restitutionsansprüchen verursacht bereits große Probleme und führte zu zahlreichen Forderungen nach Rückgabe beschlagnahmten Eigentums. Die Bemühungen der serbischen Regierung um Lösung dieses Problems hielten sich bisher in Grenzen. Die

Arbeiten am Gesetzentwurf über die Rückgabe von Eigentum an die Kirchen und Glaubensgemeinschaften wurden abgeschlossen. Auch ein umfassendes Restitutionsgesetz ist in Vorbereitung, doch wird die Umsetzung des Gesetzes voraussichtlich auf finanzielle Schwierigkeiten stoßen. Im Juni verabschiedete das montenegrinische Parlament ein von einer NRO initiiertes Restitutionsgesetz, das allerdings derzeit aus verfahrenstechnischen Gründen von der Regierung vor dem montenegrinischen Verfassungsgericht angefochten wird.

Im Kosovo gehört die Klärung der Rechte an Wohneigentum und gewerblichem Eigentum zu den prioritären Zielen des UN-Sonderbeauftragten. Die Direktion Wohnungswesen und Eigentumsfragen wurde der UNMiK unterstellt und arbeitete zur Klärung der Ansprüche einen ehrgeizigen dreijährigen Aktionsplan aus. Die weit verbreitete Verletzung grundlegender Eigentumsrechte wie die illegale Besetzung von Wohnhäusern und die Beschlagnahme und illegale Nutzung von gewerblichen Immobilien ist nach wie vor ein Hindernis für die Rückkehr von Vertriebenen und für wirtschaftliches Wachstum. Voraussetzung für die weitere Privatisierung ist die Übergabe der Grundbücher durch die Behörden in Belgrad und der Erlass von Vorschriften über die Landnutzung.

Freiheit von Forschung und Lehre: Der Bildungsreform kommt große Bedeutung zu, wobei der Schwerpunkt auf der Reform des Geschichtsunterrichts und der Aufklärung der Bevölkerung über die Verbrechen des alten Regimes liegt. Die Überarbeitung der Schulbücher wurde fortgesetzt, doch kam es bisher nicht zu einer umfassenden Überarbeitung der Lehrpläne. In Serbien wurde zwar ein neues Hochschulgesetz verabschiedet, das das alte, restriktive Gesetz ersetzte. Doch die umfassende Reform des Hochschulwesens ist erst noch in Vorbereitung. Im Oktober wurde ein Rat für die Entwicklung der Hochschulbildung eingerichtet. In Serbien stellte sich erneut die Frage der Entfernung von Lehrpersonal, das vom alten Regime gemäß dem restriktiven Hochschulgesetz von 1998 eingestellt wurde, doch ist weiterhin keine einvernehmliche Lösung in Sicht. Auch in Montenegro muss die Bildungsreform auf allen Ebenen verstärkt vorangetrieben werden.

Glaubensfreiheit: Die Glaubensfreiheit ist im ganzen Staatsgebiet verfassungsrechtlich garantiert. Darüber, ob ein Gesetz der serbischen Regierung zur Einführung des Religionsunterrichts als Wahlfach in den staatlichen Schulen den Grundsatz der Trennung von Staat und Kirche verletzt, gehen die Meinungen allerdings auseinander, und eine Beschwerde gegen den Erlass wird zurzeit vom Bundesverfassungsgericht geprüft. Der Entwurf eines Bundesgesetzes über die Glaubensfreiheit, die u.a. den Rechtsstatus der Glaubensgemeinschaften regeln soll, befindet sich noch in der parlamentarischen Beratung, doch einige Bestimmungen gelten bereits als restriktiv und diskriminierend (z.B. Eintragungskriterien). Der Entwurf eines serbischen Gesetzes über die Rückgabe von kirchlichem Eigentum liegt inzwischen vor. Das Recht auf Wehrdienstverweigerung aus Gewissensgründen wird stärker geachtet, auch wenn der Armeeführung mit diesem Grundsatz noch nicht ganz vertraut ist, was zu Problemen bei dessen Durchsetzung führen kann.

Im Kosovo ist die Glaubensfreiheit zwar im Verfassungsrahmen verankert, doch in der Praxis sind weitere erhebliche Verbesserungen erforderlich. Es kam weiterhin vereinzelt zur Zerstörung von Gebäuden durch Extremisten, die von Politikern und Religionsführern verurteilt wurden. Der Wiederaufbau wird aus einem vom UN-Sonderbeauftragten verwalteten Sonderfonds finanziert.

Gleichstellung: Im Dezember ratifizierte das Bundesparlament das Fakultativprotokoll zum Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau. Auch wenn sie

keinen rechtlichen Beschränkungen unterliegen, sind Frauen in Führungspositionen in Politik, Verwaltung und Wirtschaft kaum vertreten. Allerdings waren in jüngster Zeit einige Fortschritte zu verzeichnen (z.B. ausgewogenere Zusammensetzung der Wahllisten bei den Kommunalwahlen, Einrichtung eines ressortübergreifenden Gleichstellungsgremiums durch die serbische Regierung). Auch in Montenegro setzten sich NRO für mehr Gleichstellung in der öffentlichen Verwaltung ein. Häusliche Gewalt ist im ganzen Land ein weit verbreitetes Problem, das allerdings aufgrund der patriarchalischen Gesellschaftsstruktur und der mangelnden Sensibilisierung von Polizei und Justiz bisher vernachlässigt wurde. Die jüngsten Änderungen des montenegrinischen Strafgesetzbuchs bieten einen besseren Schutz vor häuslicher Gewalt.

2.2.2. Minderheitenrechte und Flüchtlinge

Vor dem Hintergrund der negativen Hinterlassenschaften des alten Regimes waren vor allem auf Bundesebene erhebliche Fortschritte bei der Reintegration der Volksgruppen zu verzeichnen. Auch wenn es weiterhin Probleme gibt (z.B. vereinzelte Fälle von Diskriminierung gegen bestimmte Volksgruppen), zeigten sich die Behörden nach wie vor entschlossen, Reformen durchzusetzen. Wichtige rechtliche Änderungen brachte die Verabschiedung des neuen föderalen Gesetzes über den Schutz von Minderheiten, mit dem umfassende individuelle und kollektive Minderheitenrechte sowie Instrumente zu deren Schutz eingeführt wurden. Auf der Grundlage dieses Gesetzes richteten die Minderheiten nationale Räte und eigene Institutionen der Selbstverwaltung ein. Darüber hinaus leitete das Bundesministerium für ethnische Minderheiten eine breite angelegte Kampagne für mehr Toleranz ein, die auf ein sehr positives Echo stieß. In Zusammenarbeit mit OSZE und UNHCR wurde eine nationale Strategie für die Integration der Roma ausgearbeitet. Eine umfassende Überprüfung der Schullehrpläne wurde vorgenommen, und die Minderheiten werden in diesem Bereich künftig ein Mitspracherecht haben. Das Bundesministerium baute eine enge Zusammenarbeit mit NRO auf, die bei der Umsetzung vieler Initiativen eine wichtige Rolle übernommen haben. Auch wenn die Situation vor Ort noch sehr instabil bleibt, wurden auch in Südserbien zaghafte Fortschritte erzielt: Im Juli fanden die ersten multiethnischen Wahlen seit zehn Jahren statt, knapp 300 Polizeibeamte wurden im Rahmen eines multiethnischen Projekts ausgebildet, das Bundesparlament verabschiedete ein Amnestiegesetz und die ersten Sendungen in albanischer Sprache wurden übertragen.

Im September 2002 legte die BRJ seinen ersten Bericht über die Einhaltung des Rahmenübereinkommens des Europarats über den Schutz von Minderheiten vor. Die Vorbereitungen auf den Beitritt des Landes zur Europäischen Charta für Regional- und Minderheitensprachen sind im Gange. Inzwischen handelte das zuständige Bundesministerium bilaterale Abkommen mit mehreren Nachbarländern (Kroatien und der ehemaligen Jugoslawischen Republik Mazedonien) aus und unterzeichnete derartige Abkommen mit Rumänien und Ungarn. Aus politischen Gründen weigert sich Montenegro weiterhin, das Bundesrecht anzuwenden. Auch wenn es in jüngster Zeit zu Rückschlägen gekommen ist, wurden weitere Maßnahmen zur positiven Diskriminierung zugunsten der albanischen Minderheit ergriffen (Zuweisung von Parlamentssitzen). Dass von den Ausführungsgesetzen bisher nur das Gesetz über die Verwendung nationaler Symbole verabschiedet wurde, gibt allerdings Anlass zur Sorge. Zudem kam der Dialog mit der albanischen Volksgruppe, der zur Überwindung deren Unzufriedenheit über die mangelnde Verwirklichung bestimmter Rechte beitragen soll, nur langsam in Gang. In Montenegro gibt es keine positive Diskriminierung zugunsten anderer Volksgruppe wie der Bosniaken oder der Roma.

Trotz der offensichtlichen Fortschritte gibt es weiterhin Probleme im ganzen Land. Vor allem die Roma sind nach wie vor Diskriminierungen ausgesetzt. Es kommt vereinzelt zu Hassreden führender Politiker und hochgestellter Beamter. Neben den lobenswerten Anstrengungen des überaus aktiven Bundesministeriums besteht ein Netzwerk von NRO und privaten Medien, die bei der Verbesserung der Situation von Minderheiten und bei der Sensibilisierung der Öffentlichkeit eine wichtige Rolle spielen.

Im Kosovo stehen die Minderheiten weiterhin vor ernsthaften Problemen. Die Verurteilung gewaltsamer Zwischenfälle beschränkt sich im wesentlichen auf das Büro des Premierministers, in dem ein Kosovo-Serbe für die ressortübergreifende Koordinierung der Rückkehr der Flüchtlinge zuständig ist. Die Vertretung von Minderheiten im öffentlichen Dienst ist gesetzlich vorgeschrieben, doch die vom UN-Sonderbeauftragten gesetzten Ziele wurden bislang nicht erreicht. In Bezug auf Medien und öffentliche Dienstleistungen werden die Minderheitensprachen nicht gebührend berücksichtigt. Nachdem die UNMiK im November festgestellt hatte, dass in der Kosovo-Versammlung die Angehörigen der ethnischen Minderheit gelegentlich an der Wahrnehmung ihrer in der Geschäftsordnung vorgesehenen Funktionen gehindert würden, bat der UN-Sonderbeauftragte die OSZE darum, die Arbeit der Versammlung zu beobachten.

Ein ernsthaftes wirtschaftliches und soziales Problem stellt nach wie vor die hohe Zahl der **Flüchtlinge und Binnenvertriebenen** (350.000 bzw. 230.000 im ganzen Land) dar. In den rund 500 noch bestehenden Sammellagern leben mehr als 21.000 Flüchtlinge und knapp 14.000 Binnenvertriebene. In wesentlichen Punkten (z.B. Zuerkennung und Verlust der Flüchtlingseigenschaft, Abschaffung des Wehrdiensts für Flüchtlinge) wurde das bestehende Flüchtlingsgesetz aus dem Jahr 1992 noch nicht mit der Genfer Flüchtlingskonvention in Einklang gebracht. Die Behörden haben sich bei der Integration oder Rückführung der Flüchtlinge um Lösungen bemüht, doch dafür sind erhebliche Mittel erforderlich, die bei knappen Kassen kaum aufgebracht werden können. Im Mai 2002 nahm die serbische Regierung eine nationale "Strategie zur Lösung des Problems der Flüchtlinge und Binnenvertriebenen" an, in der der Schwerpunkt auf der wahlweisen Integration oder Rückführung von Flüchtlingen aus Kroatien und Bosnien liegt. Für den Status der Binnenvertriebenen gibt es bisher keine Regelung. Erst in jüngster Zeit kam es zu Fortschritten bei der Umsetzung der von der BRJ, Kroatien und BiH vereinbarten Regionalen Grundsätze für die Rückkehr der Flüchtlinge und zwar durch die Bemühungen der kroatischen Behörden um Lösung des Problems der Eigentumsrechte kroatischer Serben. In BiH war die Reaktion auf das im Oktober zwischen BiH und der BRJ geschlossene Abkommen über die doppelte Staatsbürgerschaft gemischt. Aufgrund früherer Änderungen des jugoslawischen Staatsbürgerschaftsrechts zur Ermöglichung der doppelten Staatsbürgerschaft erwarben inzwischen rund 152.000 Personen die jugoslawische Staatsangehörigkeit.

Im Kosovo gehört die nachhaltige Rückkehr und Integration von Flüchtlingen zu den prioritären Zielen des UN-Sonderbeauftragten im Jahr 2003. In den von mehreren Volksgruppen bewohnten Gebieten kommt die Rückkehr der Flüchtlinge langsam aber sicher in Gang. Dort gibt es inzwischen mehr Zugänge als Abgänge. Trotz einiger entsetzlicher Zwischenfälle gibt es insgesamt weniger Probleme mit der Sicherheit der Rückkehrer, und sowohl der Premierminister Rexhapi und die Kosovo-Versammlung haben zu Toleranz und zur Unterstützung der Rückkehr aufgerufen. Um dafür die notwendige Unterstützung der Geber zu bekommen, muss die Strategie der UNMiK zur Förderung der Rückkehr, die auf der

Geberkoordinierungssitzung im November 2002 vorgelegt wurde, weiter überarbeitet werden. Dazu muss auch der Dialog mit den Behörden in Belgrad fortgesetzt werden, die zur Zeit eine eigene Strategie entwickeln.

2.3. Regionale Zusammenarbeit

Der Staat macht weitere Fortschritte beim Ausbau seiner regionalen Beziehungen, auch wenn es zu gelegentlichen Rückschlägen kommen, wie z.B. dem Vorfall an der Donau-Grenze zu Kroatien im Juli und den unüberlegten Äußerungen von Präsident Kostunica zur Republika Srpska. Neben dem intensiven politischen Dialog (z.B. das trilaterale Gipfeltreffen BRJ/Kroatien/Bosnien und Herzegowina im Juli, trilaterales Außenministertreffen BRJ/Bulgarien/Rumänien im September) kam es auch zur Unterzeichnung wichtiger Abkommen u.a. über die doppelte Staatsbürgerschaft und die Bekämpfung der organisierten Verbrechen. Während einige Fragen in Bezug den Verlauf der Grenzen zu Mazedonien und Kroatien geklärt werden konnten, bleiben andere (Grenze zu Kroatien und BiH) weiterhin offen. Auch bei der Liberalisierung des regionalen Handels kam der Staat voran, doch auch hier erweist sich das Fehlen einer einheitlichen Handelspolitik als Hindernis.

2.3.1. Multilaterale Beziehungen

Die Bilanz des Landes bei der Erfüllung seiner internationalen Verpflichtungen war gemischt. Während in Bezug auf den Internationalen Strafgerichtshof und die Zusammenarbeit mit der UNMiK bei der Überstellung der restlichen in serbischen Gefängnissen festgehaltenen Kosovo-Albaner positive Entwicklung zu verzeichnen waren, war bis zur Wiederherstellung der Autorität von UNMiK in Mitrovica die Bereitschaft zur Kooperation mit dem Internationalen Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien (IStGHJ) und zur Zusammenarbeit beim Abbau der parallelen politischen, rechtlichen und finanziellen Strukturen im nördlichen Kosovo weniger ausgeprägt. Die insgesamt positive Situation in Bezug auf das Abkommen von Dayton und Paris, das im Dezember vom Bundesparlament ratifiziert wurde, wurde durch Äußerungen des Staatspräsidenten und die Meldung über Waffenverkäufe an den Irak durch Gruppen in der BRJ und der Republika Srpska überschattet. Die Verfassungsdebatte und die mangelnde Kooperation mit dem IStGHJ wirkten sich negativ auf die Bemühungen des Landes um Beitritt zum Europarat und zur Partnerschaft für den Frieden aus.

Trotz wiederholter Erklärungen bei den bilateralen Treffen und den Sitzungen der Beratenden Task-Force und einer Empfehlung des SAP-Berichts 2002 bleibt die Zusammenarbeit mit dem **Internationalen Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien (IStGHJ)** schleppend, widerwillig und unzureichend. Dies bleibt ein ernsthaftes Problem, das sich nachteilig auf die internationale Stellung des Landes und seinen Beitritt zu internationalen Organisation auswirkt. Angesichts der Verbindungen, die zwischen der organisierten Kriminalität und anderen verbrecherischen Elementen bestehen, ist der dringender Handlungsbedarf der Behörden in diesem Bereich offenkundig. Es bleibt abzuwarten, ob die neue Dynamik zu Ergebnissen führt.

Die selektive oder gar fehlende Kooperation der Behörden in der BRJ ist vom IStGHJ wiederholt kritisiert worden. Ein förmlicher Bericht des IStGHJ an den UN-Sicherheitsrat im Oktober enthielt eine besonders negative Bewertung dessen Präsidenten. Zu den Problemen zählt u.a. die mangelnde Bereitschaft, Angeklagte zu überstellen und Zugang zu Archiven, insbesondere militärischen, zu gewähren. Zwar waren nach der Verabschiedung des Gesetzes

über die Zusammenarbeit mit dem IStGHJ, die nach langwierigen Debatten im April erfolgte, zunächst Fortschritte zu verzeichnen, doch darauf wurde seitdem nicht weiter aufgebaut. Das Gesetz enthält eine Bestimmung (Art. 39), nach der das Gesetz nur bei Personen gilt, die vor dessen Inkrafttreten angeklagt wurden. Diese von dem IStGHJ und Gruppen in der BRJ als völkerrechtswidrig heftige kritisierte Bestimmung wird zur Zeit von einer Reihe von NRO vor dem Bundeserfassungsgericht angefochten. Bisher wurden nur sechs Personen übergeben oder stellten sich freiwillig. In 16 Fällen wurde die Anklageschrift nicht zugestellt, da den Behörden der Verbleib der betreffenden Personen angeblich unbekannt ist, obwohl diese weiterhin eine staatliche Rente beziehen. Die Überstellung des ehemaligen serbischen Präsidenten erfolgte schließlich im Januar 2003. Im April wurde ohne montenegrinische Beteiligung ein Nationaler Rat für die Zusammenarbeit mit dem IStGHJ eingerichtet, der vom Außenminister Svilanovic geleitet wird und u.a. die Aufgabe hat, die Ersuchen des Gerichtshofs um Zugang zu den Archiven zu bearbeiten. In der Praxis allerdings zeigen sich die Behörden wenig bereit, Informationen zur Verfügung zu stellen, die auch im Rahmen der von Kroatien und Bosnien und Herzegowina vor dem Internationalen Gerichtshof eingeleiteten Verfahren benutzt werden könnten. Sogar im Falle von Verbrechen gegen Serben zeigen sich auch die Militärs wenig kooperativ. Einige Unterlagen wurden bereits vernichtet. Zudem sind die Meldungen über die Zusammenarbeit aus den verschiedenen Quellen (z.B. dem Nationalen Rat, einem politischen Gremium, und dem Bundesjustizministerium, das in technischer Hinsicht für die Zusammenarbeit zuständig ist) oft widersprüchlich. Auch über Probleme im Zusammenhang mit Zeugen wird berichtet. Dazu gehören neben der Androhung der Strafverfolgung auch die Schwierigkeiten bei der Gewährung eines auch nur teilweisen Verzichts auf Strafverfolgung. Dies wirkt sich negativ auf die Zeugenaussagen aus. Die öffentliche Behauptung der Behörden, Mladic befinde sich nicht mehr auf jugoslawischem Boden und auch der Verbleib anderer Offiziere sei unbekannt, ist wenig glaubhaft, da Vertreter derselben Behörden bei privaten Treffen wiederholt zugegeben haben, dass sich diese Personen im Lande aufhalten und geschützt werden. Mit den Republiksbehörden gibt es seit der Zentralisierung der Kooperation durch die Einrichtung des Nationalen Rats im April 2002 keine unmittelbare Zusammenarbeit mehr. Während die Untersuchung von Massengräbern in Serbien 2002 eingestellt wurde, gibt es inzwischen wieder erste positive Ansätze wie die Einleitung von Verfahren wegen Kriegsverbrechen vor den nationalen Gerichten, die der politischen Unterstützung bedürfen. Im Kosovo verhaftete die KFOR im Februar 2003 drei der vier Angeklagten im Zusammenhang mit dem Konflikt 1999 und seinen Folgen.

Im Gegensatz zur weiterhin schwierigen Zusammenarbeit mit dem IStGHJ kann der Staat in Bezug auf die Einhaltung des im Juni 2001 ratifizierten Römischen Statuts des **Internationalen Strafgerichtshofs** erhebliche Fortschritte vorweisen. Im September 2002 wurde die BRJ Mitglied im Vorstand der Versammlung der Vertragsstaaten. Das Bundesjustizministerium hat einen Gesetzentwurf über die Zusammenarbeit mit dem Gerichtshof erarbeitet, und das Bundesparlament berät zurzeit über Änderungen des föderalen Strafgesetzbuchs, d.h. der Bestimmungen über Verletzungen des humanitären Völkerrechts und der Menschenrechte. Diese Änderungen zielen zwar in die richtige Richtung, doch ist bei manchen Begriffen (z.B. "Verantwortung des Oberkommandos") eine weitere Präzisierung erforderlich, um die vollständige Einhaltung des Römischen Statuts zu gewährleisten. Auch einige in der neuen föderalen Strafprozessordnung festgelegten Bedingungen für die Übergabe von Verdächtigen stehen nicht in vollem Umfang mit den Verpflichtungen des Landes gemäß dem Römischen Statut in Einklang. Der Staat lehnte einen Vorschlag der USA für ein bilaterales Abkommen über die Immunität ihrer Streitkräfte und ihres Personals ab.

Auf den wichtigen Durchbruch, der im November 2001 mit der Unterzeichnung des Gemeinsamen Dokuments zwischen der BRJ und der UNMiK erzielt wurde, folgten weitere erhebliche Verbesserungen bei der Zusammenarbeit der BRJ und der UNMiK gemäß der **Resolution 1244 des UN-Sicherheitsrats**. Die UNMiK setzte ihre Aktivität gemäß den Vorgaben des UN-Sonderbeauftragten fort. Diese wurden im April vom UN-Sicherheitsrat gebilligt und legen die Bedingungen fest, die erfüllt werden müssen, bevor die Verhandlungen über den künftigen Status des Kosovo aufgenommen werden können. Die Fortschritte in Bezug auf vermisste Personen waren begrenzt, und die Voraussetzungen für die sichere Rückkehr von Serben und anderen Nichtalbanern sind weiterhin nicht gegeben. Trotzdem fand ein ständiger Dialog mit der UNMiK statt, und sowohl die Hochrangige Arbeitsgruppe als auch ihre Unterausschüsse erzielten eine Reihe konkreter Ergebnisse, darunter den Abschluss eines wichtigen Protokolls über die polizeiliche Zusammenarbeit, die Eisenbahn, die Einstellung von Kosovo-serbischen Richtern im Justizwesen des Kosovo und die Anerkennung von Kraftfahrzeugversicherungen über die Verwaltungsgrenze hinweg, und führten Diskussionen zu weiteren Themen wie Grundbucheintragungen. Die Überstellung der noch in serbischen Gefängnissen festgehaltenen Kosovo-Albaner an die UNMiK im März 2002 war ein sehr willkommener Schritt. Trotz der UN-Resolution 1244 und Empfehlungen der EU bestehen die parallelen Strukturen (u.a. in den Bereichen Bildung, Gesundheit, Strom-, Gas- und Wasserversorgung) im nördlichen Teil des Kosovo weiter fort. Die Umsetzung des Protokolls über die Einstellung von serbischen Richtern und Staatsanwälten im Justizwesen des Kosovo dürfte zum Abbau der parallelen Justizstrukturen im nördlichen Kosovo führen. Ein wichtiger Schritt zur Beseitigung dieser Strukturen kam im November, als die UNMiK wichtige Gebäude in Mitrovica besetzte und die Zentrale der KTA (Kosovo-Treuhandanstalt) in den nördlichen Teil der Stadt verlagerte. Der Staat und die UNMiK haben sich allerdings unterschiedlich zum Umfang der geplanten Dezentralisierung geäußert, und die Erwähnung des Kosovos - und der Vojvodina - als autonomer Provinzen Serbiens in der Verfassungscharta löste heftige Debatten im Kosovo aus. Als Reaktion darauf unterstrich der UN-Sonderbeauftragte mit Nachdruck das Mandat der Vereinten Nationen im Kosovo. In den letzten Monaten haben serbische und kosovarische Politiker bewusst versucht, die Situation zu politisieren und zu radikalieren. Dazu gehörte neben der Einrichtung eines Verbunds der serbischen Kommunen auch der Versuch der Kosovo-Versammlung, Resolutionen über die Unabhängigkeit zu verabschiedet. Das alles verstößt gegen die UN-Resolution 1244. Die konstruktive Zusammenarbeit zwischen der KFOR und den jugoslawischen Sicherheitskräften an der Verwaltungsgrenze geht dagegen weiter. Im Juli erließ die Bundesregierung eine Verordnung zur Verwaltungsgrenze, in der die Bedingungen für den legalen Grenzübergang und der Standort der Grenzübergänge (auf serbischer Seite) festgelegt wurden. Entsprechend dem Grenzabkommen zwischen dem Staat und der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien schloss auch die UNMiK im März 2002 ein Abkommen mit Mazedonien über die Grenzzusammenarbeit (trotz Proteste der (nicht dafür zuständigen) Kosovo-Versammlung, die von dem UN-Sonderbeauftragten und dem UN-Sicherheitsrat unbeachtet blieben). Nach anfänglichen Schwierigkeiten beteiligten sich Vertreter der serbischen Gemeinschaft schließlich doch an der provisorischen Selbstregierung und an der Arbeit der Versammlung. Die niedrige Wahlbeteiligung bei den Kommunalwahlen am 26. Oktober und das Ergebnis der serbischen Präsidentschaftswahl, bei der eine Mehrheit der Kosovo-Serben für den radikalen Kandidaten Seselj stimmte, sind allerdings ein Beleg für das weiterhin tiefe Misstrauen nicht nur gegenüber der internationalen Verwaltung, sondern auch gegenüber der demokratischen Regierung in Belgrad.

Auch wenn die Ergebnisse der umfassenden Untersuchung noch nicht vorliegen, deuten die ersten Erkenntnisse darauf hin, dass bei den Waffenausfuhren aus der BRJ und der Republika

Srbska in den Irak ein Verstoß gegen die einschlägigen **Resolutionen des UN-Sicherheitsrats verstoßen** vorliegt. Die Behörden sollten ihre konstruktive Mitarbeit an der Untersuchung fortsetzen und gegen die Beteiligten vorgehen.

In einigen Bereichen, die für die Erfüllung der Kriterien des **Europarats** von Relevanz sind (z.B. Minderheitenschutz, Abschaffung der Todesstrafe, Reform der Strafprozessordnung - siehe oben) konnten erhebliche Fortschritte erzielt werden, doch aufgrund der Verfassungskrise (November) verzögerte sich der Beitritt. Bei den Debatten im Europarat kam die tiefe Unzufriedenheit über die Zusammenarbeit der BRJ mit dem IStGHJ - die einzige formelle Beitrittsbedingung - zum Ausdruck. Aufgrund dessen und der Tatsache, dass das Dayton Abkommen noch nicht vollständig umgesetzt wurde und eine umfassende Reform der Streitkräfte noch ausbleibt, steht auch ein Beitritt zur **Partnerschaft für den Frieden** trotz der verbesserten Kontakte zur Nato weiterhin nicht auf der Tagesordnung.

Am 28. März übernahm der Staat den Vorsitz im Rahmen des südosteuropäischen Kooperationsprozesses (**SEEC**P) und richtete im Juni ein Ministertreffen in Belgrad aus. Der Staat ist eine treibende Kraft hinter der Institutionalisierung dieses Prozess, der wichtigsten von den Ländern der Region selbst ergriffenen Initiative. Zwei große Konferenzen - zu Fragen der Handelspolitik (Juni) und zum Thema Telekommunikation (Oktober) - fanden statt, an denen auch Vertreter der Kommission teilnahmen. Außerdem beteiligt sich der Staat aktiv am **Stabilitätspakt** für Südosteuropa, in dessen Rahmen mehrere Konferenzen in Belgrad stattfanden und die regionale Clearingstelle für die Kontrolle von Klein- und leichten Waffen in Belgrad eingerichtet wurde, sowie an weiteren **regionalen Initiativen** wie z.B. der zentraleuropäischen Initiative, der adriatisch-ionischen Initiative und der Donau-Kommission. Der Staat hat einen Antrag auf Beitritt zum Rat für Wirtschaftskooperation im Schwarzmeerraum gestellt und ist inzwischen Mitglied im Exekutivausschuss des **UNHCR**. Darüber hinaus reichte der Staat auch seinen **WTO**-Beitrittsantrag ein. Nach einer anfänglichen Verzögerung aufgrund der Verfassungskrise wurden darüber inzwischen die ersten Gespräche aufgenommen. Auch hier erweist sich das Fehlen eines einheitlichen Handelsregimes als grundsätzliches Hindernis (*siehe Abschnitte 3 und 4*).

Die **UNMiK** baut ihre Beziehungen zu der Regierung in Belgrad sowie zu den Regierungen der Nachbarländer, insbesondere Skopje und Tirana, weiter aus und leistet einen konstruktiven Beitrag zu einschlägigen regionalen Initiativen, wie z.B. durch die Teilnahme des UN-Sonderbeauftragten als Gast am Treffen der SEEC-P-Außenminister im Juni in Belgrad, die Ausrichtung einer regionalen Konferenz zum Thema Zigarettenschmuggel im Mai und durch verschiedene Initiativen im Rahmen des Stabilitätspakts.

2.3.2. Bilaterale Beziehungen

2002 war eine weitere Verbesserung der **bilateralen Wirtschaftsbeziehungen** zu verzeichnen. Eine wichtige Rolle dabei spielte die für Ende 2002 gesetzte Frist für die Umsetzung der im Juni 2001 im Rahmen des Stabilitätspakts geschlossenen Vereinbarung über Handelsliberalisierung und -erleichterung. Gemäß dieser Vereinbarung und entsprechend den Empfehlungen des SAP-Berichts 2002 hat der Staat alle notwendigen bilateralen Verhandlungen abgeschlossen. Der Umsetzung steht allerdings weiterhin die Weigerung Montenegros entgegen, eine einheitliche auf Staatsebene formulierte Handelspolitik zu akzeptieren (*siehe 4.2.1.*).

Die Beziehungen zu **Albanien** sind im Allgemeinen gut. Die diplomatischen Beziehungen wurden durch den Austausch von Botschaftern im November 2002 gestärkt, und verschiedene Abkommen (u.a. über den gegenseitigen Investitionsschutz und die Vermeidung der Doppelbesteuerung) wurden entweder ausgehandelt oder unterzeichnet. Mit dem inzwischen ausgehandelten Freihandelsabkommen wird eine feste institutionelle Grundlage für den Ausbau des zur Zeit noch relativ geringen Handels geschaffen. Die albanischen Behörden reagierten in konstruktiver Weise auf die Erklärung, die die Kosovo-Versammlung in Überschreitung der eigenen Befugnisse zu Handelsfragen und zur Grenze zwischen der BRJ und Mazedonien abgab. Mit Albanien unterzeichnete die UNMiK im Juli eine Vereinbarung über die wirtschaftliche Zusammenarbeit und im Dezember ein Absichtsschreiben über die Aufnahme von Verhandlungen über ein Freihandelsabkommen.

Auch in den Beziehungen zu **Bosnien und Herzegowina** waren Fortschritte zu verzeichnen, trotz einiger Äußerungen von Staatspräsident Kostunica in persönlicher Eigenschaft, die eine heftige Reaktion der bosnischen Führung und der internationalen Gemeinschaft auslöste, da sie ihrer Ansicht nach im Widerspruch zum Abkommen von Dayton die Souveränität des Landes in Frage stellten. Im Gegensatz dazu nahm der Staat im Hinblick auf die Wahlen in Bosnien und Herzegowina eine sehr positive Haltung ein und rief zu einer hohen Wahlbeteiligung auf. In der Frage des Grenzverlaufs konnte noch keine Einigung erzielt werden, und das von Bosnien und Herzegowina gegen die BRJ wegen Völkermords eingeleitete Verfahren wird vor dem Internationalen Gerichtshof fortgesetzt. Trotzdem kommt es zu weiteren Fortschritten, und beide Seiten pflegen einen ständigen politischen Dialog sowohl auf bilateraler Ebene über den zwischenstaatlichen Kooperationsrat und dessen Ausschüsse als auch im Rahmen der SEECP. Sechs Abkommen wurden bereits unterzeichnet und weitere 16 liegen zur Unterschrift bereit. Die sechs unterzeichneten Abkommen betreffen die Bereiche doppelte Staatsbürgerschaft, Reisedokumente sowie Renten, Gesundheit und Soziales und dürften zur Lösung einiger der Probleme beitragen, vor denen viele bosnische Flüchtlinge in der BRJ im Hinblick auf den Status im eigenen Land weiterhin stehen. Im Juli wurde der Luftverkehr zwischen Belgrad und Sarajevo wiederaufgenommen. Im Dezember ratifizierte das Bundesparlament das Abkommen von Dayton. Die Bundesregierung hatte sich zuvor verpflichtet, die direkte finanzielle Unterstützung der Armee der Republika Srpska (VRS) ab März 2002 einzustellen. Trotzdem werden aufgrund des unklaren Rechtsstatus des in Bosnien tätigen Personals der VJ/VRS weiterhin Renten ausgezahlt, darunter auch an mehrere vor dem IStGHJ angeklagte Offiziere wie Mladic. Die jüngste Affäre um den Verkauf von Waffen an den Irak, an dem Unternehmen in Serbien und Montenegro und der RS beteiligt waren, warf erneut Fragen über die Beziehungen zwischen der VJ und der VRS auf. Mit der Umsetzung des Freihandelsabkommens mit Bosnien und Herzegowina wurde im Juni begonnen, doch Montenegro weigert sich, das Abkommen anzuwenden. Da der Handel mit Bosnien und Herzegowina (vor allem der RS) in regionalen Vergleichen bereits recht umfangreich ist, könnte diese Weigerung Montenegros einen erheblichen wirtschaftlichen Schaden anrichten.

Auch die Beziehungen zu **Kroatien** bessern sich, wenn auch langsam. Die Frage des Grenzverlaufs ist noch offen (hier kam es im Juli zu einem Grenzzwischenfall an der Donau), doch die Verhandlungen über Prevlaka konnten zum Abschluss gebracht werden und die dortige UN-Beobachtermission UNMOP wurde abgezogen. Der politische Dialog wurde fortgesetzt und umfasste u.a. regelmäßige Treffen auf Arbeitsebene, eine Tagung der Innenminister (Mai) und den ersten offiziellen Besuch des kroatischen Außenministers im April. Ergebnis des Treffens des kroatischen und des jugoslawischen Staatspräsidenten im Mai, das erste Treffen dieser Art seit dem Krieg, war eine gemeinsame Erklärung, in der die

Notwendigkeit einer Normalisierung der Beziehungen und der Abschaffung der Visumpflicht bekräftigt wurde. Zwischen den beiden Ländern wurden bereits fünf Abkommen geschlossen und sieben weitere werden zurzeit ausgehandelt. Zu den bereits unterzeichneten Abkommen gehören u.a. ein Rückübernahmeabkommen (April), ein Abkommen über die Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der organisierten Kriminalität (Mai) sowie ein Abkommen über Fragen der Sozial- und Rentenversicherung (April). Über ein Abkommen über Minderheiten wird verhandelt, doch Voraussetzung für dessen Abschluss ist eine Lösung in der Frage der Flüchtlingsrückkehr. Im Mai wurde mit dem Vertrieb jugoslawischer Zeitungen und Zeitschriften in Kroatien begonnen - in der BRJ waren kroatische Printmedien bereits erhältlich. Im Dezember 2002 wurde ein Freihandelsabkommen unterzeichnet. Das Engagement Belgrads stößt nicht immer auf entsprechende Gegenleistung Kroatiens: Während die BRJ das im Mai von den Innenministern beider Länder unterzeichnete Abkommen über die Ersetzung von Visen durch Touristenpässe in den Sommermonaten zur Erleichterung des Personenverkehrs in vollem Umfang umsetzte, beschränkten sich die kroatischen Behörden darauf, die Bearbeitungszeit zu verkürzen und Mehrfachvisen für Geschäftsleute einzuführen. Die kroatischen Behörden haben zwar mit der Umsetzung der im Rahmen der OSZE vereinbarten Regionalen Grundsätze für die Rückkehr von Flüchtlingen begonnen, doch gehen sie dabei langsam und restriktiv vor. Das Verfahren vor dem Internationalen Gerichtshof geht weiter.

In den Beziehungen zur **ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien** gibt es keine offenen Fragen. Die restlichen Probleme bei der Umsetzung des im Februar geschlossenen Abkommens über den Grenzverlauf, zu dem im August ein trilaterales Protokoll mit Bulgarien unterzeichnet wurde, konnten ausgeräumt werden. In der Frage des Grenzverlaufs kommt es allerdings eher auf Sicherheitsüberlegungen und Pragmatismus an. Außerdem wurde fünf weitere Abkommen u.a. über soziale Sicherheit und Umweltschutz unterzeichnet, und ein Abkommen über die Rechtshilfe in Zivil- und Strafsachen wird zur Zeit ausgehandelt. Ein Freihandelsabkommen ist seit 1996 in Kraft. Zwischen Belgrad und Skopje fanden Gespräche über die "Feinabstimmung" des Abkommens statt. Ein besonderes Problem ist eine Verordnung der serbischen Regierung, mit der zur Verhinderung des Schmuggels im eigenen Land die freie Einfuhr bzw. der freie Transit von Erdöl und Erdölderivaten untersagt wurde. Dadurch kann auch zwischen Kroatien und Mazedonien kein Erdöl auf dem Landweg transportiert werden. Der UNMiK bereitet nicht nur der Missbrauch von Ursprungerzeugnissen (u.a. bei Bananen und Meeressalz) Probleme, sondern auch die Nichtanerkennung der eigenen Ursprungerzeugnisse für Ausfuhren aus dem Kosovo durch die Behörden in Skopje (entgegen den Bestimmungen des Freihandelsabkommens).

Auch in den Beziehungen zu den anderen Ländern der Region waren erhebliche Fortschritte zu verzeichnen. Im Juni fand ein Besuch des **slowenischen** Premierministers statt, bei dem eine Reihe von Abkommen (13) u.a. über Telekommunikationen, Fremdenverkehr und Investitionen unterzeichnet wurden. Fünf weitere Abkommen sind in Vorbereitung. Im September wurde ein Freihandelsabkommen paraphiert, zur Unterzeichnung kam es noch nicht. Der Staat ist nicht nach dem Memorandum of Understanding zum Abschluss dieses Abkommens verpflichtet, das ohnehin - wie das entsprechende Abkommen mit Ungarn - mit dem EU-Beitritt Sloweniens nichtig würde. Im Dezember wurde der regelmäßige Flugverkehr zwischen Belgrad und Ljubljana wiederaufgenommen. Mit **Rumänien** wurde am 4. November ein Abkommen über Minderheiten unterzeichnet, und die Verhandlungen über ein Freihandelsabkommen wurden - wie mit **Bulgarien** - abgeschlossen. Auch in den Beziehungen zu **Ungarn** waren stetige Fortschritte zu beobachten - ein Freihandelsabkommen, das eine asymmetrische Regelung zugunsten der Staatsunion vorsieht,

ist seit Juli in Kraft, und es kam zur Unterzeichnung eines Rückübernahmeabkommens sowie eines Abkommens über die Bekämpfung der organisierten Kriminalität. Im Zusammenhang mit dem Gesetz über den Status der Auslandsungarn ergaben sich keine Schwierigkeit. Ungarn kündigte die Einführung einer Visaregelung für Bürger der BRJ (im Laufe des Jahres 2003), da nach dem Beitritt diese Grenze Ungarns eine Außengrenze der EU sein wird.

2.4. Prioritäten in den kommenden 12 Monaten

- Konstruktive Zusammenarbeit innerhalb eines **neu geordneten und funktionsfähigen Bundesstaats****. Eindeutiger politischer Wille zur Umsetzung der entsprechenden Vereinbarungen, der auf alle Verwaltungsebenen durchschlagen muss. Verabschiedung und zügige Umsetzung der in der Verfassungscharta vorgesehenen Ausführungsgesetze. Änderung der Republikverfassungen bis Herbst 2003 im Einklang mit der Verfassungscharta. Mit der Verfassungsreform sollten auch die geplante Dezentralisierung und die Reform der Kommunalverwaltung einhergehen.*.
- Aufbau ausreichender **Verwaltungskapazitäten** zur Gewährleistung der wirksamen und unverzüglichen **Umsetzung** der verabschiedeten Gesetze.** Wiederherstellung der durch die Ereignisse der letzten Jahre ausgehöhlten Rechtsstaatlichkeit.
- Steigerung der Leistungsfähigkeit der **demokratischen Institutionen**, um das Reformtempo zu erhöhen.
- Unverzügliche Überarbeitung der **Wahlgesetze** und der damit verbundenen - auch medienbezogenen - Bestimmungen im Einklang mit den europäischen Normen.*
- Steigerung der Effizienz der **Parlamente** u.a. durch Verbesserung der Verfahren*; Verkleinerung der öffentlichen Verwaltung und Erhöhung deren Effizienz*; Ausbau der Verwaltungskapazitäten auf allen Ebenen des Staats*.
- Fokussierung der Regierung und der politischen Parteien eher auf die **Erfordernisse des Reformprozesses** als auf parteipolitische Auseinandersetzungen.
- Förderung wirksamer **Dezentralisierung** und Partizipation. Vorbereitung der Kommunalbehörden auf die Übernahme verstärkter Verantwortung; Verbesserung der Kommunalverwaltung; Förderung der Bürgerbeteiligung.
- Unverzügliche Umsetzung der **Armeereform** entsprechend den Empfehlungen des Zentrums für die Kontrolle der Streitkräfte in Genf
- Weitere Reform von **Justiz und Staatsanwaltschaft** mit Schwerpunkt auf richterliche Unabhängigkeit, Ernennungskriterien, Einstellung von fachlich qualifiziertem Gerichtspersonal, Aus- und Weiterbildung, Verfahren, Einschränkung der politischen Einflussnahme, Finanzierung, Durchsetzung von Gerichtsurteilen**. Umsetzung der föderalen Strafgesetzbuchs und Übertragung der Zuständigkeiten der Militärgerichte auf die zivilen Gerichte.
- Entschlossenes Vorgehen gegen **korrupte Elemente** innerhalb des Staats*.
- Umsetzung weiterer Reformen der **Sicherheits- und Polizeidienste** mit dem Ziel, diese Dienste zu verkleinern, sie einer wirksamen internen und externen Kontrolle zu unterwerfen, die Rechenschaftspflicht dieser Dienste zu stärken**, die Koordinierung zwischen ihnen und anderen staatlichen Stellen zu verbessern und den Polizei-Verhaltenskodex des Europarats zu übernehmen*. Unverzügliche Anpassung des **Strafvollzugs** an die Normen des Europarats*. Besondere Berücksichtigung junger

* Empfehlung des SAP-Berichts 2002 - noch nicht umgesetzt.

** Empfehlung des SAP-Berichte 2002 - teilweise umgesetzt.

Straftäter. Unverzügliche Entmilitarisierung der Grenzen*. Vollständige Verwirklichung des Rechts auf Wehrdienstverweigerung aus Gewissensgründen**.

- Substantielle Fortschritte bei der Annäherung an die Normen der EU und des Europarats auch vor dem Beitritt zum **Europarat***. Ratifizierung der Europäischen Konvention über Menschenrechte und Grundfreiheiten*. Verwirklichung und Achtung sämtlicher Menschenrechte und Grundfreiheiten**. Keine weiteren Verzögerungen bei der Schaffung der Voraussetzungen für die vollständige Verwirklichung der Meinungsfreiheit*, der Regelung des Rechtsstatus von NRO oder bei der Behandlung von bestimmten Aspekten der Vereinigungsfreiheit*. Förderung der Entwicklung des Mediensektors entsprechend den europäischen Normen.
- Ergreifung von Maßnahmen bis Mai 2003 im Zusammenhang mit den Feststellungen des UN-Ausschusses über **Folter** vom Januar 2003 zu einem 1995 in Montenegro verübten Pogrom, bei dem ist bisher zu keinen Verurteilungen oder Entschädigungen gekommen ist.
- Verbesserung des Rechts auf Zugang zu den Gerichten und auf ein faires Verfahren im Kosovo, wobei Verdächtige zügig dem Richter vorgeführt werden; verbesserter Zugang zu den Häftlingen im Gefängnis von Pristina.
- Schaffung von Klarheit über die verfassungsrechtliche **Kompetenzverteilung**, insbesondere im Hinblick auf **Minderheiten***. Die neuen verfassungsrechtlichen Regelungen sollten derart umgesetzt werden, dass im ganzen Land Achtung und Schutz der Minderheitenrechte gemäß dem Rahmenübereinkommen des Europarats über nationale Minderheiten gewährleistet sind*. Verabschiedung und Umsetzung allgemeiner Antidiskriminierungsgesetze. Fortschritte bei der Gleichstellung. Schaffung einer **Ombudsstelle**.
- Im Kosovo sollten die Gesetzestexte auch in den **lokalen Sprachen** verfügbar sein.
- Ausarbeitung von Strategien zur Förderung der Flüchtlings**rückkehr** und erste Schritte zu deren Umsetzung.
- Lösung der noch offenen Fragen in Bezug auf **Eigentumsrechte*** bis Mitte 2003 einschließlich der Übergabe der Grundbuchunterlagen über den Kosovo an die UNMiK.
- Lösung der noch offenen Fragen im Zusammenhang mit dem **Grenzverlauf** bis Mitte 2003**.
- Verbesserung der Zusammenarbeit mit dem **IStGHJ** in allen Punkten*.
- Uneingeschränkte Einhaltung der **Resolution 1244** des UN-Sicherheitsrats** und weiterer Ausbau der Zusammenarbeit zwischen Belgrad und Pristina (UNMiK und Provisorischen Selbstverwaltungsinstitutionen)*. Unverzüglicher und vollständiger Abbau der **parallelen serbischen Institutionen** im Kosovo**.
- Weitere Fortschritte in den **bi- und multilateralen** politischen und wirtschaftlichen Beziehungen
- Umsetzung der bereits ausgehandelten bzw. unterzeichneten internationalen Übereinkünfte, einschließlich der **Freihandelsabkommen**.

3. WIRTSCHAFTLICHE LAGE

In den ersten beiden Jahren des wirtschaftlichen Übergangs wurde eine stabilitätsorientierte Wirtschaftspolitik verfolgt. Gleichzeitig wurde in der Wirtschaft wie auch im Bereich der öffentlichen Finanzen die Umsetzung wichtiger Strukturreformen fortgesetzt. Bei der Kontrolle der öffentlichen Ausgaben und bei der Steuererhebung waren Verbesserungen zu verzeichnen, die ersten Staatsunternehmen wurden erfolgreich privatisiert und eine gründliche Sanierung des Bankensektors eingeleitet. Im Jahr 2003 sollte die makroökonomische Stabilität konsolidiert und der strukturelle Reformprozess fortgesetzt werden, um die

Rahmenbedingungen der Unternehmen zu verbessern, Investitionen anzulocken und die Grundlage für exportinduziertes Wachstum zu legen. Allerdings muss die Verabschiedung der dafür notwendigen Gesetze beschleunigt werden. Von entscheidender Bedeutung dabei ist, dass diese Gesetze zum besseren Funktionieren des Markts beitragen und mit den einschlägigen Rechtsvorschriften der EU übereinstimmen. Darüber hinaus müssen im eigenen wirtschaftlichen Interesse des Staats Fortschritte bei der wirtschaftlichen Reintegration der beiden Republiken Serbien und Montenegro erzielt werden. In diesem Zusammenhang gingen 2002 die Arbeiten an einem Aktionsplan in den Bereich Binnenmarkt und Handelspolitik zwar weiter, konnten jedoch nicht zum Abschluss gebracht werden. Ein solcher Plan müsste nach der Fertigstellung auch zügig umgesetzt werden, vor allem im Bereich Handel und Zölle.

Im Kosovo liegt nach einer starken Erholung der Wirtschaft, die durch ausländische Unterstützung und Beratung ermöglicht wurde, die wichtigste Herausforderung in der mittelfristigen Stabilisierung durch Verfolgung einer geeigneten Wirtschafts- und Finanzpolitik. Dazu gehören u.a. Maßnahmen zur Konsolidierung der öffentlichen Finanzen, zum Umbau von Staatsunternehmen und zur Schaffung eines günstigen Unternehmensumfelds.

3.1. Derzeitige Wirtschaftslage

In den letzten beiden Jahren legte eine stabilitätsorientierte Wirtschaftspolitik die Grundlage für einen weiteren Abbau der Inflation und für eine moderate Anhebung des Lebensstandards. 2002 lag das reale Wirtschaftswachstum bei 4 % gegenüber 5,6 % im Vorjahr. In Serbien fiel die jährliche Inflationsrate von 40 % Ende 2001 auf rund 15 % Ende 2002; in Montenegro lag sie bei 10 %. Angesichts des 2002 noch recht hohen Haushaltsdefizits (5 % des BIP - ohne den Kosovo) ist eine weitere Konsolidierung der öffentlichen Finanzen erforderlich. Der nominale Wechselkurs des Dinar gegenüber dem Euro blieb stabil, doch insbesondere aufgrund von Preiserhöhungen bei nicht handelsfähigen Gütern, die zum Teil auf eine weitere Anpassung an die Marktpreise zurückzuführen waren, kam es zu einer realen Aufwertung der Währung. Obwohl das Handelsdefizit höher ausfiel als erwartet und der Schuldendienst wieder aufgenommen wurde, kam es durch anhaltende Zuflüsse aus dem Ausland - Überweisungen, externe Hilfe, ausländische Direktinvestitionen - zu einer Erhöhung der Devisenreserven. Ein Beitrag zur Nachhaltigkeit der Zahlungsbilanz des Staates war die Annahme eines dreijährigen IWF-Programms im Mai 2002.

2002 war ein nachhaltiges **Wirtschaftswachstum** zu verzeichnen: Im Gesamtstaat wuchs das BIP real um rund 4 %. In Montenegro lag die Wachstumsrate bei rund 2 % und im Kosovo bei 9 %. In Serbien war das reale Wachstum um 4 % vor allem auf den starken Dienstleistungssektor (10-20 %) zurückzuführen, während die Industrieproduktion nur um 1,7 % zunahm und die landwirtschaftliche Produktion gegenüber 2001 um 5 % zurückging. Daten aus vereinzelt erhobenen Erhebungen und Berichte aus Geschäftskreisen deuten auf ein stärkeres Wachstum im schnell expandierenden Privatsektor hin, der in der offiziellen Statistik nicht erfasst wird, in die nur Daten über Groß- und/oder Staatsunternehmen einfließen. Dadurch wird die Nutzung solcher Daten immer problematischer⁶. In Montenegro

⁶ In die amtliche Statistik fließen nur Daten aus den großen Staatsunternehmen ein. Da die Wirtschaftsaktivität sich zunehmend in den statistisch nicht erfassten Privatsektor (Klein- und Mittelunternehmen) verlagert, verliert die amtliche Statistik zunehmend an Aussagekraft für die Wirtschaftsanalyse - auf Sektorebene scheint die sogar nutzlos geworden zu sein. Mit Unterstützung von EUROSTAT wird ein Modernisierungsprogramm durchgeführt, damit innerhalb von drei Jahren erneut eine aussagekräftige Statistik erstellt werden kann. Voraussetzung dafür ist allerdings, dass die Zuständigkeit für den statistischen Dienst auf Staatsebene verbleibt.

blieb das Wirtschaftswachstum hinter den Erwartungen zurück, und der Zuwachs der Industrieproduktion (0,2 %) fiel deutlich niedriger aus als in Serbien. Im Kosovo gab es viel versprechende Anzeichen von Wachstum im KMU-Sektor, allerdings überwiegend im Bereich Handel und Dienstleistungen.

Der Rückgang der **Inflation** setzte sich fort. In Serbien fiel die Steigerungsrate bei den Einzelhandelspreisen von 40 % (Ende 2001) auf unter 15 % (2002). Dieser Rückgang, der deutlich über dem von der Regierung gesetzten Ziel von 20 % lag, kam dank der Fortsetzung einer stabilitätsorientierten Geldpolitik und trotz einer Erhöhung der Strompreise um 50 % zustande. In Montenegro fiel die Inflationsrate offiziellen Angaben zufolge von 24 % Ende 2001 auf 10 % Ende 2002 entsprechend dem von der Regierung gesetzten Ziel. Den montenegrinischen Behörden zufolge ist die verzeichnete Inflation auf die weitere Preisliberalisierung im Jahr 2002 zurückzuführen. Die Tourismussaison 2003 wird eine große Herausforderung sein. Im Kosovo lag die jährliche Inflationsrate bei 6,5 %, wobei zum Jahresende hin ein starker Rückgang der Inflation zu verzeichnen war.

In Serbien trug die **Lohnentwicklung** deutlich zur gesamtwirtschaftlichen Stabilität bei. Dem Inflationsdruck zum Trotz war seit Einleitung der Reformen eine leichte Erhöhung der Reallöhne und damit auch des Lebensstandards zu verzeichnen. Offiziellen Angaben zufolge stiegen die Nominallöhne zwischen November 2000 und Juni 2002 von 60 € auf 150 €. In Montenegro, wo der Staat stärker in den Arbeitsmarkt eingreift, z.B. durch Festlegung eines Mindestlohns, blieben die Reallöhne in den letzten zwei Jahren unverändert. Im Kosovo ist seit 2001 eine Stagnation oder gar Rückgang der Löhne und Gehälter im öffentlichen Sektor zu verzeichnen (für den Unternehmenssektor liegen keine Daten vor).

Die **Arbeitslosigkeit** stellt weiterhin ein strukturelles Problem dar, doch die offiziellen Zahlen sind unvollständig: Nach amtlichen Angaben liegt die Arbeitslosenquote in Serbien bei 25 % und in Montenegro bei 30 %, doch in Wirklichkeit könnte die Zahl der Arbeitslosen wesentlich niedriger sein. Das Gleiche gilt auch für den Kosovo. In Serbien deuten Erhebungsdaten unter Berücksichtigung der Schattenwirtschaft und der von der offiziellen Statistik nicht erfassten formellen Wirtschaft auf eine Arbeitslosenquote von 15 % hin. In der BRJ war während der neunziger Jahre, als das Pro-Kopf-BIP um 50-60 % zurückging, ein starker Anstieg der **Armut** zu verzeichnen. In Serbien, wo die Zahl der Flüchtlinge und Binnenvertriebenen auf rund 600.000 geschätzt wird, lebt ein Drittel der Bevölkerung in relativer Armut (mit einem monatlichen Einkommen von weniger als 30 € pro Person) und fast ein Fünftel in absoluter Armut (weniger als 20 €). Auch in Montenegro sind weite Teile der Bevölkerung von der Armut betroffen - dort leben 27 % der Menschen unter der relativen Armutsgrenze (45 € pro Monat pro Person). Ein Viertel der Haushalte geben über 60 % ihres Einkommens für Lebensmittel aus. Auch im Kosovo ist die Armut weiterhin ein sehr ernsthaftes Problem.

Finanzen: Für 2002 wurde ein revidiertes konsolidiertes Haushaltsdefizit des Gesamtstaats (ohne den Kosovo) in Höhe von rund 5,7 % des BIP erwartet. Dieses Defizit soll durch Auslandsfinanzierung (4,0 % des BIP), Privatisierungserlöse (1,2 %) und Neuverschuldung (0,5 %) finanziert werden. Die jüngsten Schätzungen deuten auf ein etwas niedrigeres Haushaltsdefizit von ca. 4,5-5 % des BIP hin.

Die Leistung Serbiens auf der Einnahmeseite war gemischt. Während die Steuereinnahmen aufgrund der unerwartet niedrigen Inflation niedriger ausfielen als geplant, lagen die Privatisierungserlöse über dem von der Regierung gesetzten Ziel von 130 Mio. € und beliefen

sich bereits in den ersten 10 Monaten des Jahres auf rund 190 Mio. €. Auf der Ausgabenseite blieben einige Ausgabenposten unter dem im Haushalt vorgesehenen Niveau. Da sowohl die Haushalte der Bundes und der Kommunalverwaltung, die beide aus dem Haushalt Serbiens finanziert werden, einen Überschuss aufwiesen, wurden diese Mittel teilweise zur Erhöhung der Ausgaben in Serbien entsprechend den ursprünglichen Haushaltsprojektionen eingesetzt. Der serbische Haushaltsplan 2003 wurde im Dezember verabschiedet und sieht ein Defizit von rund 4 % des BIP vor.

Montenegro stand weiterhin unter Finanzdruck. Da vor allen in der ersten Jahreshälfte 2002 die Einnahmen niedriger ausfielen als erwartet, mussten einige Ausgaben (u.a. Investitionsausgaben, Subventionen und Transferzahlungen in die Rentenkasse) gekürzt werden. Für 2002 wird ein konsolidiertes Haushaltsdefizit von 2,5 % des montenegrinischen BIP erwartet - gegenüber 8,1 % 2000 und 5,3 % 2001. Im Haushaltsplan 2003 ist ein wesentlich höheres Defizit von 6 % des BIP vorgesehen. Dies spiegelt die neuen Belastungen auf der Ausgabenseite, wie z.B. die Zahlungen im Zusammenhang mit der Staatsunion (rund 40 Mio. € bzw. 2,8 % des BIP) und der Aufnahme des Schuldendienstes (rund 26 % bzw. 1,8 % des BIP), wider.

Im Kosovo trugen das Wirtschaftswachstum, die Einführung moderner Steuern (z.B. Einkommens- und Ertragssteuer) und die Verbreiterung der Steuerbemessungsgrundlage zu einer weiteren Steigerung der Binneneinnahmen bei: Aufgrund der Ergebnisse der Halbjahresprüfung wurde die Einnameschätzung um rund 16 % auf 415 Mio. € nach oben revidiert. Die ersten Schätzungen deuten auf noch höhere Einnahmen hin. Bei den konsolidierten Gesamtausgaben wird eine Steigerung um 29 Mio. € (5,8 %) auf 536,4 Mio. € erwartet. Damit beträgt das Haushaltsdefizit (vor Zuschüssen) 121,5 Mio. €, einschließlich der einmaligen Investitionsausgaben durch Nutzung des akkumulierten Kassenmittelsaldos (rund 100 Mio. €). Aufgrund des übertragenen Kassenmittelsaldos verringerte sich der restliche Finanzierungsbedarf.

In Serbien setzte die Nationalbank Jugoslawiens (NBJ) ihre stabilitätsorientierte **Geldpolitik** fort. 2002 stieg zwar die Geldmenge (M1) in den ersten Monaten um weitere 72 % an, doch war dies in erster Linie auf Devisenkäufe der NBJ vor dem Hintergrund erheblicher Kapitalzuflüsse aus dem Ausland (Überweisungen, Investitionen, Finanzhilfen) zurückzuführen war. Die Bruttoreserven der NBJ, die sich 2001 auf 1,2 Mrd. € verdoppelt hatten, stiegen bis Ende 2002 auf 2,1 Mrd. € weiter an und entsprachen damit dem Wert der Einfuhren über einen Zeitraum von ca. 3,5 - 4,5 Monaten. Im Kosovo betreiben die Behörden keine Geld- und Währungskurpolitik, weil dort der Euro de facto als Landeswährung fungiert.

2002 fiel das **Handelsdefizit** des Gesamtstaats trotz einer Zunahme der Ausfuhren um 20 % auf 2,3 Mrd. € mit 4 Mrd. € höher aus als erwartet. Grund war vor allem ein starker Anstieg der Einfuhren um 31 % auf 6,3 Mrd. €, der wiederum in erster Linie auf die vor allem durch Lohnerhöhungen in Serbien gestärkte Binnennachfrage nach Verbrauchs- und Investitionsgütern zurückzuführen war. 2002 nahm der Anteil der Investitionsgüter an den Einfuhren leicht zu, was die mittelfristigen Wachstumsaussichten tendenziell verbessert. Dagegen setzten sich die Ausfuhren vor allem aus landwirtschaftlichen Erzeugnissen, Mineralrohstoffen und Industrieprodukten mit einem niedrigen Verarbeitungsgrad zusammen. Um die Aussichten auf ein exportinduziertes Wachstum und eine ausgeglichene Zahlungsbilanz zu verbessern, muss diese Exportstruktur geändert werden.

Trotz des höheren Handelsdefizits wird das **Leistungsbilanzdefizit**, das im IWF-Programm mit 12,8 % des BIP angesetzt wurde, vor allem aufgrund der anhaltend starken Zuflüssen an Überweisungen aus dem Ausland auf lediglich 11,7 % geschätzt. Die Nettokapitalzuflüsse, einschließlich ausländischer Direktinvestitionen, die mit schätzungsweise 475 Mio. € höher ausfielen als erwartet, und Darlehen offizieller Gläubiger, glichen das Leistungsbilanz mehr als aus, was wiederum zur oben erwähnten erheblichen Erhöhung der Devisenreserven führte.

Seit 2000 blieb der **Wechselkurs** des Dinars im Wesentlichen stabil bei rund 59 YuD zu einem Euro. Dies ist sowohl auf das verstärkte Vertrauen in die einheimische Währung als auch auf die günstige Entwicklung auf den Devisenmärkten zurückzuführen. Seit Ende 2000 ist der Dinar real um rund 45 % im Wert gestiegen, vor allem aufgrund der Preisliberalisierung und der Anpassung der Preise bei nicht handelsfähigen Gütern (vor allem Dienstleistungen). Bei den handelsfähigen Gütern (vor allem Industrieerzeugnissen) stiegen die Preise parallel zur nominalen Abwertung des Dinar von 2,6 % im Jahr 2002. In der gegenwärtigen wirtschaftlichen Situation sieht die NBJ jedoch keinen Anlass, durch geld- oder währungspolitische Maßnahmen den realen Wechselkurs zu beeinflussen.

Im Hinblick auf die **Auslandsverschuldung** wurden 2002 nach der Einigung mit dem Pariser Klub über ein schrittweise Verringerung der Schulden auf 66 % bilaterale Vereinbarungen mit den einzelnen Mitgliedern des Klubs getroffen. Inzwischen wurden mit Ausnahme Italiens Vereinbarungen mit allen wichtigen Gläubigern unterzeichnet. Im September 2002 wurde eine Vereinbarung mit der Russischen Föderation über den Erlass von zwei Dritteln der Gesamtschulden (66 Mio. €) getroffen und im Oktober 2002 mit den USA über einen Schuldenerlass in Höhe von 353 Mio. €. Bisher konnte der Staat keine derartige Einigung mit dem Londoner Klub der kommerziellen Gläubiger erzielen, da diese nicht bereit waren, dem Land ähnlich günstige Bedingungen zu gewähren. Die Durchsetzung eines erheblichen Schuldenerlasses bleibt das Ziel der Regierung, die dadurch eine Verringerung der Gesamtschulden von 11,5 Mrd. € (Ende September 2002) auf weniger als 9 Mrd. € erhofft.

Die Tragfähigkeit der Finanzlage gegenüber dem Ausland bleibt trotz der Schuldenerlasse ein große Herausforderung. Ein erheblicher Finanzbedarf, der aus dem Leistungsbilanzdefizit, dem Schuldendienst und der Notwendigkeit einer weiteren Aufstockung der Devisenreserven erwächst, wird die Zahlungsbilanz weiterhin schwer belasten. Laut einer Studie des IWF wird der Schuldendienst über den Zeitraum 2002-2009 voraussichtlich von 2,7 auf 7,4 % des BIP und von 6,2 auf 18 % der Staatseinnahmen ansteigen.

Was die **Beziehungen zu den internationalen Finanzinstitutionen** anbetrifft, so wurde im Mai 2002, nachdem der Internationale Währungsfonds die Leistung sowohl Serbiens als auch Montenegros bewertet und für ermutigend befunden hatte, ein dreijähriges IWF-Programm (2002-2005) gebilligt, das ein Darlehen in Höhe von 829 Mio. € (650 Mio. SZR) vorsieht. Nach der Annahme des Programms erfolgte unverzüglich ein Teil (51 %) des mit dem Paris Club vereinbarten Schuldenerlasses - der restliche Schuldenerlass (15 %) erfolgt nach erfolgreicher Durchführung des Programms. Im Rahmen einer im Mai 2002 vorgelegten Strategie zur Unterstützung des wirtschaftlichen Übergangs bot die Weltbank ausnahmsweise und befristet ein dreijähriges von der IDA finanziertes Programm über bis zu 540 Mio. € an, bei dem sich der Mittelabfluss nach der Erfüllung vorher festgelegter Kriterien richtet. 2002 lag der Schwerpunkt des Programms auf der Bereitstellung schnell abfließender Mittel zur Unterstützung der Einleitung des von der Regierung vorgelegten Reformprogramms, das wiederum auf folgende Ziele ausgerichtet ist: (i) makro-ökonomische Stabilisierung, (ii) Förderung eines vom Privatsektor getragenen Wirtschaftswachstums, (iii) Schutz der

Bedürftigen und Entwicklung des Humankapitals sowie (iv) Aufbau von Institutionen und Stärkung der Verwaltungskapazitäten in beiden Republiken. 2002 wurden die Kriterien des Programms weitgehend erfüllt. Bis Mitte 2002 genehmigte die Weltbank 4 Projekte mit einem Gesamtvolumen von 171 Mio. € und schloss die Verhandlungen über drei weitere Vorhaben ab. In den ersten neuen Monaten des vergangenen Jahres genehmigte die EBWE insgesamt 16 Projekten mit einem Investitionsvolumen von rund 130 Mrd. € in Bereichen wie kommunale Infrastruktur, Pharmaindustrie, Bankenwesen und Straßenbau.

3.2. Freie Marktwirtschaft und Strukturreform

Bei den Strukturreformen zur Errichtung einer Marktwirtschaft konnten 2002 wichtige Erfolge verbucht werden. Vor allem bei der Privatisierung und bei der Sanierung des Bankensektors waren Fortschritte zu verzeichnen. Allerdings sollten die Strukturreformen weiter verstärkt werden, um das Unternehmensumfeld zu verbessern, die Investitionstätigkeit anzuregen und die Grundlage für exportinduziertes und vom Privatsektor getragenes Wachstum zu legen. Die Verabschiedung der dafür notwendigen Gesetze sollte beschleunigt werden. Dabei kommt es entscheidend darauf an, dass diese Gesetze zu einem besseren Funktionieren des Markts beitragen und mit dem Rechtsbestand der EU im Einklang stehen.

2002 setzte sich die **Preisliberalisierung** fort. In Serbien kam es dadurch insbesondere zu einer Erhöhung der Strompreise um 50 %, die zu einer Verringerung des Subventionsbedarfs des Stromversorgers führte. Dort liegt der durchschnittliche Strompreis inzwischen bei rund 2,8 € pro kWh (der Preis soll 2003 auf 4 €/kWh steigen - Ziel ist ein Preis von 4,5 €/kWh) im Jahr 2004). Bis auf die Tarife der Versorgungsunternehmen wurden in Serbien und in Montenegro inzwischen nahezu alle Preise freigesetzt.

Auch die **Privatisierung und Umstrukturierung von Staatsunternehmen** kommt voran. In Serbien konnten bei der Privatisierung im Tenderverfahren und über Versteigerungen weitere Fortschritte erzielt werden. Für 2002 liegen die geschätzten Erlöse bei 300 Mio. €, weit höher als erwartet. Nach der Privatisierung dreier großer Zementbetrieben im Tenderverfahren im Januar 2002 konnten von den 24 auf diesem Wege zum Kauf angebotenen Unternehmen weitere 7 im Laufe des Jahre verkauft werden. Über Versteigerungen wurden von den 141 angebotenen Unternehmen 121 verkauft. Bis Herbst 2003 beabsichtigt das Privatisierungsministerium die Einleitung von Tenderverfahren für rund 74 große volkseigene Betriebe. Über Versteigerungen sollen in Serbien insgesamt rund 4000 Klein- und Mittelbetriebe, auf die ca. 40 % aller Beschäftigten entfallen, zum Kauf angeboten werden. Nach dem begrenzten Erfolg der ersten Versteigerungsrunde 2002, die in der Belgrader Börse stattfand, erließen die Behörden im August eine Verordnung zur Straffung der Versteigerungsverfahren. Die Behörden rechnen damit, dass im Jahr 2003 monatlich rund 100 Betriebe versteigert werden - gegenüber weniger als 300 Unternehmen im ganzen vergangenen Jahr. Darüber hinaus ergriff die serbische Regierung Maßnahmen zur Umstrukturierung von Staatsunternehmen. Dabei wählte sie 50 Unternehmen oder Unternehmensgruppen (160.000 Beschäftigte) aus, die als erste umstrukturiert werden sollen. Bei einigen, so beim maroden Autohersteller Zastava, dem Kupferbergbauunternehmen Borand und weiteren 30 Betrieben wurde anhand von Plänen, die von externen Beratern erstellt werden, mit der Umstrukturierung bereits begonnen.

In Montenegro setzten die Behörden die Tenderverfahren fort. Zu den dabei zum Kauf angebotenen Betrieben gehörten u.a. 13 Hotels, von denen zwei verkauft werden konnten. Der größte Erfolg allerdings war der Verkauf von "Jugopetrol" Kotor, einem der größten

Unternehmen Montenegros, an ein griechisches Unternehmen für rund 65 Mio. € (Oktober). Die Ausschreibungsunterlagen für die Privatisierung eines Tabak- und eines Stahlunternehmens sollen Anfang 2003 veröffentlicht werden. Die Ergebnisse der Privatisierung durch den Verkauf von Gutscheinen an die Öffentlichkeit (Massenprivatisierung) waren bisher unbefriedigend - 40% der betroffenen Unternehmen sind weiterhin in staatlichem Besitz und mit den Unternehmensanteilen wird kaum gehandelt. Es bleibt trotzdem das Ziel der Regierung, bis Ende 2003 alle Großunternehmen zu privatisieren. Ein Plan zur Unternehmensumstrukturierung wurde Ende 2001 verabschiedet, in dem die freiwillige Umstrukturierung von insgesamt 100 montenegrinischen Unternehmen vorgesehen ist. Im April 2002 wurde ein Pilotprojekt eingeleitet, an dem 16 Unternehmen teilnehmen.

Am 1. Juli 2002 übernahm die Kosovo-Treuhandanstalt (KTA) die Kontrolle über sämtliche öffentlichen Unternehmen im Kosovo. Die KTA ist für die Verwaltung von insgesamt 55 öffentlichen Unternehmen, zu den u.a. die Versorgungsunternehmen gehören, und von rund 550 "volkseigenen Betrieben" zuständig. Die Unternehmensumstrukturierung erfolgt durch die Ausgliederung von Unternehmensteilen in Tochtergesellschaften ("spin-off approach") und den Verkauf von Aktien sowie durch die Abwicklung von Unternehmen und die Einleitung von Konkursverfahren. Nur die volkseigenen Betriebe sollen vollständig privatisiert werden. Die KTA soll eine Schlüsselrolle bei der Unternehmensreform und -privatisierung spielen, stößt dabei allerdings weiterhin auf einige Schwierigkeiten (z.B. Fehlen eines Gesetzes über Landnutzung, operationelle Problem usw.), die zu erheblichen Verzögerungen bei der Aufnahme ihrer Tätigkeit führen.

In Serbien erfolgte bereits 2001 eine erste Anpassung des **Rentensystems**. Damals wurde das gesetzliche Rentenalter heraufgesetzt und die Indexbindung der Rentenleistungen geändert (vierteljährliche Anpassung an die kombinierte Preis- und Lohnsteigerungsrate). Serbien zählt 1,2 Mio. Rentner bei 2,1 Beschäftigten. Auf die Rentenleistungen entfallen 13% des serbischen BIP; diese Kosten werden zu 40% vom Staatshaushalt gedeckt, da die Beiträge zu den Pensionsfonds dazu nicht ausreichen. Ein Gesetz über die weitere Reform des Rentensystems durch Koppelung der Rentenansprüche an die tatsächlich geleisteten Beiträge wird zur Zeit erarbeitet. In Montenegro, wo auf einen Rentner nur 1,35 Beschäftigte kommen und 17 % des BIP für die Rentenzahlungen ausgegeben werden, ist das Rentensystem nicht mehr tragfähig. Ein Gesetz zur Anpassung des Systems wird zur Zeit erarbeitet. Im Kosovo wird ein Drei-Säulen-System aufgebaut, und für alle drei Komponenten liegen die notwendigen Gesetze zur Verabschiedung bereit. Die erste Säule beruht auf einem Umlageverfahren, bei dem jede Person über 65 Jahre eine monatliche Rente von 28 € erhält. Im Haushalt 2003 ist neben der Erhöhung der monatlichen Rente auf 35 € auch die Einführung einer Kriegsinvalidenrente vorgesehen - dadurch werden sich die Rentenausgaben gegenüber 2002 mehr als verdoppeln.

Im Hinblick auf die **Reform des Finanzsektors** haben die Behörden hinsichtlich der Verstärkung der Bankenaufsicht durch die NBJ und der Umstrukturierung und weiteren Sanierung des Bankensektors Fortschritte erzielt. Im Januar 2002 kam es zur Schließung der vier größten Banken Serbiens, auf die (vom Buchwert her) 70 % des gesamten Bankvermögens und 42 % der in Bankensektor Beschäftigten entfielen. Da diese Banken in den zehn Jahren zuvor hohe Schulden angehäuft hatten und dadurch kaum mehr als Gläubiger auftraten - und die Kosten einer möglichen Sanierung auf 30 % des BIP beziffert wurden -, hatte ihre zwar symbolisch bedeutsame Schließung keine schockhaften Auswirkungen auf die Wirtschaft. Nach einer Reihe weiterer Schließungen und Fusionen bestanden Mitte 2002 nur noch 48 von den 86 2001 gezählten Banken. Weitere Schließungen stehen an. Im August

gingen 15 Banken mit ausstehenden Schulden gegenüber dem Pariser und dem Londoner Club im Rahmen eines Debt-Equity-Swaps in Staatsbesitz über (in neun Fällen wurde der Staat Hauptanteilseigner), und der Staat übernahm die Verantwortung für den Schuldendienst. Die betroffenen Banken sollen zu einem späteren Zeitpunkt privatisiert werden - die entsprechenden Wirtschaftsprüfungs- und Investitionsgesellschaften sollen noch in der ersten Hälfte 2003 ausgewählt werden.

Im Bankensektor zeigen sich die Behörden insgesamt zu einem klaren Bruch mit der Vergangenheit entschlossen. Die Politik der NBJ hat zu erneutem Vertrauen und zu einer stetigen Zunahme der Einlagen geführt. Durch ihre Entscheidung, mit der Erstattung der eingefrorenen Deviseneinlagen⁷ zu beginnen, trug sie zur weiteren Normalisierung im Bankensektor bei. Auch die ausländischen Banken, die ins Land gekommen sind, spielen eine wichtige Rolle bei der Erholung des Bankenwesens. Gegenwärtig gehören vier ausländische Banken zu den 10 einlagenstärksten Banken Serbiens. Im Rahmen der staatlichen Neuordnung soll die NBJ in eine serbische "Zentralbank" umgewandelt werden. Daher sollten auf Staatsebene auch Gremien geschaffen werden, die eine reibungslose Zusammenarbeit mit den internationalen Finanzinstitutionen und der EU gewährleisten.

In Montenegro deutet die Zunahme der Einlagen auf wachsendes Vertrauen hin und die Sanierung des Bankensektors steht kurz vor dem Abschluss. Gegenwärtig zählt Montenegro 10 zugelassene Banken und drei Filialen serbischer Banken. 2002 gingen zwei montenegrinische Banken und drei Filialen serbischer Banken in Konkurs. Die Regierung übernahm die Kontrolle über die größte einheimische Bank Montenegro Banka mit dem Ziel einer raschen Privatisierung in der ersten Jahreshälfte 2003. Trotz Verzögerungen bei der Privatisierung wird nach dem Verkauf von Montenegro Banka und Podgoricka Banka (zu 65 % im Staatsbesitz) der Bankensektor sich zu rund 90% in privatem Besitz befinden.

Im Kosovo wurden im November 2002 sieben Banken mit insgesamt 112 Filialen von der für das Bank- und Zahlungswesen zuständige Behörde (Banking and Payments Authority - BPK) zugelassen. Angesichts dieser Expansion des Bankensektors schloss die BPK den Großteil ihrer Zweigstellen und übertrug die Verantwortung für den Zahlungsverkehr auf die Geschäftsbanken. Damit ist die BPK nur noch für die Abwicklung zwischen den Kreditinstituten zuständig. Löhne und Gehälter werden zunehmend nicht mehr in Bar, sondern über Bankkonten ausgezahlt - ein großer Fortschritt. Im Versicherungsbereich wurden bisher 6 Versicherungsgesellschaften von der BPK zugelassen, die auch Regeln für gutes Management und eine ordnungsgemäße Buchführung aufstellt. Die Versicherungsprodukte bleiben weiterhin auf die Haftpflichtversicherung beschränkt. Nach der Aufstellung von Investitionsregeln für Versicherungsunternehmen wird die Hauptaufgabe darin bestehen, im Kosovo entsprechende Investitionsmöglichkeiten zu schaffen.

⁷ 1991 wurde den privaten Haushalten per Beschluss der jugoslawische Regierung untersagt, Geld von ihren Devisenkonten bei den einheimischen Banken abzuheben. Ziel war die Aufstockung der Devisenreserven der jugoslawischen Nationalbank. Durch ein 1998 verabschiedetes Gesetz wurden diese Einlage in öffentliche Schulden in Höhe von rund 3,7 Mr. € (35 % des BIP 2001) umgewandelt und eine Regelung für die Rückzahlung ab 2000 festgelegt. Die genauen Modalitäten dieser Rückzahlung über einen Zeitraum von mehreren Jahren werden regelmäßig erörtert und könnten im Rahmen des IWF-Programms erneut überarbeitet werden.

3.3. Öffentliche Finanzen

Die effiziente Verwaltung der öffentlichen Einnahmen und Ausgaben bleibt - nicht zuletzt aufgrund der knappen finanziellen Ressourcen und der Abhängigkeit des Staats von den Finanzhilfen der Geber bei der Finanzierung des Haushaltsdefizits - ein prioritäres Ziel. In Serbien wurden 2002 sowohl bei der Einrichtung eines zentralen Kontos des Finanzministeriums als auch bei der Steuerreform weitere Fortschritte erzielt. Nach der Übertragung der Steuererhebungsfunktionen des Nationalen Zahlungsbüros auf die Steuerverwaltung wird 2003 die Gewährleistung einer wirksamen Steuererhebung im Rahmen der neuen institutionellen Strukturen eine wichtige Aufgabe sein. In Montenegro wurde 2002 ein provisorisches Schatzamt-System eingeführt - wichtigstes Reformvorhaben 2003 ist die Einführung der Mehrwertsteuer. Im Kosovo erfordern Aufbau und Konsolidierung der öffentlichen Verwaltung eine Erhöhung der Steuereinnahmen und daher auch eine Stärkung der Steuerverwaltung.

In der neuen **Verfassungscharta** ist kein föderaler Staatshaushalt mehr vorgesehen. Der Staat soll auch über keine eigenen Steuerhebungsbefugnisse (bis auf einige Konsulargebühren) verfügen. Der Staat soll durch Beiträge der Republiken direkt finanziert werden - dies verheißt nicht Gutes für seine finanzielle Lebensfähigkeit. Fraglich ist auch, ob der Staat seine ermessensmäßigen Ausgabenbefugnisse ausüben können, da er der direkten Kontrolle durch die Republik zu unterliegen scheint.

In Serbien wurde 2002 die **Steuerreform** fortgesetzt. Dabei wurde auf den wichtigen Reformschritten des Vorjahrs aufgebaut, die durch Verbreiterung der Steuerbemessungsgrundlage und Abbau von Steuervergünstigungen zu einer wesentlichen Erhöhung der Steuereinnahmen beitragen. Im Juni 2002 verabschiedete das Parlament Änderungen des Finanztransaktionsgesetzes, die die Einführung degressiver Steuern und die Senkung der Steuersätze um durchschnittlich ein Drittel vorsehen. Darüber hinaus verabschiedete das serbische Parlament ein zweites Steuerpaket ("zweite Welle der Steuerreform") mit dem Ziel, die Investitionstätigkeit anzukurbeln und Arbeitsplätze zu schaffen. Durch ein spezielles Gesetz über die Besteuerung von Gewinnen aus Einkommen, die durch Amtsmissbrauch während der Milosevic-Ära erzielt wurden, kam es zur Eintreibung von 60 Mio. €. Die politische Führung hat die weitere Anwendung dieses Gesetzes bestätigt; aufgrund der mangelnden Reform der Justiz erlitt die Regierung allerdings mehrere empfindliche Niederlagen beim Versuch, die vorgesehenen Bestimmungen durchzusetzen.

Der **Betrugsbekämpfung** wird zunehmende Aufmerksamkeit geschenkt. Der Steuerbetrug fällt künftig unter das im September 2002 durch das serbische Parlament verabschiedete Gesetz über die Steuerverwaltung, nach dem alle Bürger verpflichtet sind, bis Juni 2003 den Behörden Eigentum im Wert von mehr als 330.000 € zu melden. Anschließend soll auf den Differenzbetrag zwischen erklärtem Einkommen und Eigentumswert eine Steuer erhoben werden. Alle juristischen Personen mussten bis September 2002 eine eigene Steuerkennnummer beantragen. Im Februar bzw. Oktober wurden das Tabak- und das Lotteriesgesetz verabschiedet, die zur Korruptionsbekämpfung und zur Eindämmung der Aktivitäten des "grauen Markts" beitragen sollen. Im Oktober wurde zudem in Belgrad eine zentrale Stelle eingerichtet, die künftig für die Steuerfestsetzung, -kontrolle und -erhebung bei Großsteuerzahlern in Serbien zuständig sein wird. Ein wichtiger Schritt war die Übertragung der Zuständigkeit für die Steuererhebung vom Nationalen Zahlungsbüro auf die Steuerverwaltung zum 1. Januar 2003. Nach der Übertragung wurde das Zahlungsbüro offiziell

geschlossen. In Montenegro wurden Ende 2001 sechs Steuergesetze verabschiedet, von denen vier (Einkommenssteuergesetz, Ertragssteuergesetz, Verbrauchssteuergesetz, Steuerverwaltungsgesetz) im Laufe des Jahres 2002 durchgeführt wurden. Die zwei übrigen Gesetze (über die Immobilienbesteuerung und die Mehrwertsteuer) sollen Anfang bzw. Mitte 2003 in Kraft treten. Mitte 2002 wurde auch in Podgorica ein zentrales Amt für Großsteuerzahler eingerichtet.

Im Kosovo wurde 2002 mit der Einziehung der neu eingeführten Steuern (Lohn-, Quellen- und Ertragssteuer) begonnen. Dazu musste zunächst die Leistungsfähigkeit der zuständigen Behörden gesteigert werden. Vorläufigen Daten zufolge fallen die Einnahmen höher aus als erwartet. Die Verwaltungsausgaben werden weitestgehend von den Einnahmen gedeckt, die nach wie vor zu rund 75 % aus Zöllen stammen, die überwiegend an den Grenzen erhoben werden. Diese Einnahmen reichen allerdings nicht zur Deckung der Investitionsausgaben aus. Aufgrund der rechtlichen Bestimmungen in Bezug auf die Eigenschaft des Darlehensnehmers/staatliche Garantien und der mangelnden Fähigkeit des Kosovos zur Erfüllung des Schuldendienstes bleibt der Zugang zu den internationalen Finanzinstitutionen weithin schwierig.

Zur besseren **Verwaltung und Kontrolle der öffentlichen Ausgaben** wurde im Februar 2002 ein organisches Haushaltsgesetz verabschiedet, das die Aufstellung, Verabschiedung und Ausführung des serbischen Haushalts (einschließlich der Provinz- (Woiwodina) und der Kommunalebene) regelt und die Einrichtung eines Schatzamts vorsieht. Mit Wirkung vom Januar 2003 wurde die Zuständigkeit für sämtliche Finanztransaktionen vom zentralen Zahlungsbüro (ZOP) auf das Schatzamt übertragen. Im Juli 2002 wurde ein serbisches Gesetz über das öffentliche Auftragswesen verabschiedet, das u.a. die Einrichtung einer neuen Behörde für öffentliche Beschaffungen vorsieht, jedoch noch nicht durchgeführt wurde. In Montenegro ist das Schatzamtssystem seit Anfang 2002 voll funktionsfähig. Zur weiteren Straffung der öffentlichen Ausgaben wurde Mitte 2002 ein neues Gesetz über das öffentliche Auftragswesen verabschiedet (*siehe. 4.2.6*). Darüber hinaus haben die Behörden mit der Ausarbeitung eines umfassenden beschäftigungs- und lohnpolitischen Aktionsplans für den öffentlichen Sektor begonnen mit dem Ziel, die Ausgaben für Löhne und Gehälter im öffentlichen Dienst einzudämmen und langfristig zu verringern.

3.4 Prioritäten in den kommenden 12 Monaten

- Es gilt vor allem, die **finanzielle Lebensfähigkeit** des Staates und der gemeinsamen Institutionen zu gewährleisten. Dringend notwendig ist auch der Aufbau von institutionellen Strukturen, um die reibungslose Zusammenarbeit mit den internationalen Finanzinstitutionen und Gebern sicherzustellen.
- Voraussetzung für eine **nachhaltig stabile Haushaltslage** auf mittlere Sicht in Serbien und Montenegro ist eine weitere Prioritätensetzung bei den öffentlichen Ausgaben, um neue, unvermeidbare Belastungen (Schuldendienst, soziale Kosten des Übergangs, notwendige Investitionen in die Infrastruktur) bewältigen zu können. Der Anteil der Militär- und Polizeiausgaben am BIP sollte verringert werden. Auch für die Eindämmung der Ausgaben für Löhne und Gehälter im öffentlichen Dienst sollte gesorgt werden.**
- Eine Einigung der BRJ mit dem **Londoner Club** der kommerziellen Gläubiger ist ein unverzichtbare Voraussetzung für die Erfüllung der Schuldendienstverpflichtungen und die Bereitstellung der dazu notwendigen Haushaltsmittel in den beiden Republiken wie auch für weitere Fortschritte bei der Erreichung einer langfristig stabilen Zahlungsbilanz.**

- Zur Förderung von Investitionen und Wachstum ist eine weitere Verbesserung des **Unternehmensumfelds**, insbesondere für Klein- und Mittelbetriebe, erforderlich. Die zu diesem Zweck eingeleiteten Reformen, einschließlich der Verabschiedung von Gesetzen über Hypotheken, Sicherheiten und Unternehmenseintragung, sollten fortgesetzt werden. Der Verwaltungsaufwand der Unternehmen sollte verringert werden.
- Zur Verbesserung der Finanzdienstleistungen muss die Umstrukturierung des **serbischen Bankwesens** fortgesetzt werden. Daher sollten die Behörden jede Anstrengung unternehmen, um die Banken, an denen die Regierung 2002 Hauptanteilseigner wurde, entweder zu privatisieren oder abzuwickeln.
- Im **Kosovo** besteht die Hauptaufgabe in der Formulierung einer Wirtschaftspolitik zur Erreichung einer nachhaltig stabilen Wirtschaft- und Finanzlage auf mittlere Sicht. Dabei geht vor allem darum, die Lohnkosten im öffentlichen Dienst zu beschränken, den öffentlichen Dienst zu straffen, die Gebühreneinzugsrate der Versorgungsunternehmen zu erhöhen und die Zuverlässigkeit dieser Unternehmen zu verbessern. Die Kosovo-Treuhandanstalt muss die erste Privatisierungswelle vorbereiten und mit der Umstrukturierung der öffentlichen Unternehmen beginnen.
- Die **Effizienz der sozialen Sicherungssysteme** sollte vor allem durch eine gezieltere Ausrichtung der Leistungen auf die bedürftigsten Bevölkerungsgruppen erhöht werden.

4. UMSETZUNG DES STABILISIERUNGS- UND ASSOZIIERUNGSPROZESSES

4.1. Allgemeine Bewertung

Die Bewertung darüber, ob mit einem Land Verhandlungen über ein Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen aufgenommen werden können, richtet sich nach den Fortschritten im Stabilisierungsprozess, d.h. der Erfüllung der entsprechenden politischen und Bedingungen, der Durchführung EU-kompatibler Reformen sowie dem Vorhandensein des notwendigen politischen Willens und der erforderlichen Verwaltungskapazitäten, um die Funktionsfähigkeit des Staats und die wirksame Umsetzung eines Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommens zu gewährleisten. Einige Reaktionen auf den SAP-Bericht 2002 beruhten auf dem Missverständnis, dass es bei diesem Prozess nicht nur um die Erarbeitung und Verabschiedung von Gesetzen geht, sondern auch und vor allem um deren *Umsetzung*.

4.1.1. Stand

Die Integration bleibt ein offizielles Ziel der Regierung, auch wenn sich dabei eher um die Integration in die EU handelt als um die Integration innerhalb des eigenen Lands. Im Mai und Juni 2002 fanden weitere Sitzung der **Beratenden Task-Force EU-BRJ** statt. In der Zeit, in der sich die Behörden in Belgrad und Podgorica auf die Ausarbeitung der Verfassungscharta und des Aktionsplans im Bereich Binnenmarkt/Handelspolitik konzentrierten, wurde die Arbeit dieser Task-Force, die sich aus Experten aus allen Teilen des Landes zusammensetzt, unterbrochen. Im Juli 2002 erklärte die Kommission, dass sie erst nach der Umsetzung der Verfassungscharta und des Aktionsplans (insbesondere des handelspolitischen Teils) mit der Erstellung eines Berichts über die mögliche Aufnahme von Verhandlungen über ein SAA beginnen werde. Erst wenn über das institutionelle Gefüge und die rechtliche Ordnung des neuen Staates Klarheit herrscht und in den Politikbereichen, die das Kernstück eines SAA bilden, eine Harmonisierung stattgefunden hat, kann die Kommission bewerten, ob die Aufnahme vertraglicher Beziehungen machbar ist. Bis dahin wird die Kommission die Ad-hoc-Kontakte auf technischer Ebene fortsetzen und ihren Sachverstand weiterhin zur Verfügung stellen.

Zwischen der EG/EU und dem Staat bestehen gegenwärtig **keine vertraglichen Beziehungen**. Der Staat bemüht sich weiterhin um die Erfüllung der Voraussetzungen für die Aufnahme von Verhandlungen über ein Textilhandelsabkommen, d.h. Ernennung eines einzigen, mit einem entsprechenden Mandat ausgestatteten Verhandlungsführers, Einigung auf gemeinsame Zolltarife bei Textilprodukten sowie Gewährleistung der zur Umsetzung eines solchen Abkommens notwendigen Verwaltungskapazitäten. Der Abschluss eines solchen Abkommens ist für beide Republik wichtig. Sollte in den oben genannten Punkten eine Einigung herbeigeführt werden, könnte dieser Fall ein Prüfstein sein für die Fähigkeit des Staats zur Aushandlung und Umsetzung eines Handelsabkommens.

4.1.2. Allgemeine Bewertung der Verwaltungskapazitäten

Die Bedeutung ausreichender **Verwaltungskapazitäten und einer wirksamen internen Koordinierung** wurde in den bilateralen Gesprächen, auf den Sitzungen der Beratenden Task-Force (CTF) und im SAP-Bericht 2002 hervorgehoben. Den Behörden, die seit März 2001 umfassend beraten werden, wurden geeignete Kontaktstellen in den Beitrittsländern genannt. Die Stellen, die auf föderaler Ebene für die europäische Integration zuständig sind, sind jedoch wenig leistungsfähig und verfügen weder auf Staats- noch auf Republiksebene über ausreichende Befugnisse. In Serbien nahmen die entsprechenden Stellen - auch in den Fachministerien - Ende 2002 ihre Arbeit auf und verfügen anscheinend über hinreichende Kapazitäten. In Montenegro wurde die entsprechende Stelle erst Anfang 2003 eingerichtet. Wie bei der Umsetzung der Verfassungscharta und des Aktionsplans fehlt es hier an einer schlüssigen und systematischen Planung. Da es zunächst nur eine minimale Zusammenarbeit zwischen diesen Stellen gab, ging die Kommission dazu über, in regelmäßigen Abständen gemeinsame Sitzungen mit Vertretern dieser Stellen durchzuführen (September, November 2002 sowie Januar, März 2003) abzuhalten, um einerseits die Reformfortschritte zu bewerten und andererseits eine engere Zusammenarbeit zu fördern. Es wird allerdings zunehmend deutlich, dass die Republiken die Rolle der föderalen Institutionen auf die eines "Briefkastens" beschränkt sehen wollen, was für den Ausbau der Beziehungen zur EU nicht ausreichend wäre.

Anfang 2002 wurde im EU-Pfeiler von UNMiK ein Europa-Büro eingerichtet, das u.a. für die Koordinierung der Arbeit im Rahmen der CTF und von weiteren Maßnahmen im Zusammenhang mit dem Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess sowie für die Kontakte zu den Behörden in Belgrad in Fragen der europäischen Integration zuständig ist. Im Kosovo wurde im November 2002 auf Arbeitsebene zwischen der Kommission und UNMiK/PISG ein informeller Kontrollmechanismus ("Kosovo SAP Tracking Mechanism" (STM)) eingerichtet, um eine wirksamere Überwachung und Beratung bei der Umsetzung EU-kompatibler Reformen zu ermöglichen. Angesichts der offenkundigen Schwierigkeiten hat die provisorische Selbstverwaltung bereits damit begonnen, die Qualität der Gesetze zu verbessern und das Gesetzgebungsverfahren zu beschleunigen. Hier sind weitere Verbesserungen erforderlich, insbesondere im Hinblick auf die Übereinstimmung der Gesetze mit den Rechtsvorschriften der EU.

4.1.3. Aussicht auf ein SAA und ihre Auswirkungen auf den Reformprozess

Die Aussicht auf die Aushandlung eines Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommens (SAA) - nach Erfüllung der entsprechenden Voraussetzungen und Erreichung eines befriedigenden Reformstands - bleibt ein Katalysator für Reformen. Nachdem ab März 2002

aufgrund der Auseinandersetzungen um die Verfassungscharta und den Aktionsplan Binnenmarkt/Handelspolitik die EU-Perspektive eine Zeit lang aus den Augen verloren wurde, weiß man auch im Land selber, dass sich die Aussichten auf ein SAA etwas verschlechtert haben. Nach wie vor drängt die EU sämtliche Regierungen dazu, *trotz* aller verfassungsrechtlichen Schwierigkeiten die Verabschiedung von Gesetzen zu beschleunigen, die eine Angleichung an die Rechtsnormen der EU ermöglichen. Die häufig in Transformationsländern anzutreffende Probleme wie mangelnde Verwaltungskapazitäten und Durchsetzungsmechanismen wurden sicherlich zum Teil durch die institutionelle, verfassungsrechtliche und politische Unsicherheit weiter verschärft, doch auch in den Bereichen, in denen dies nicht der Fall war, waren die Fortschritte eher langsam. In Serbien und Montenegro fehlen zum Teil die Mechanismen, aber gelegentlich auch die Bereitschaft, um dafür Sorge zu tragen, dass die Reformen mit den **europäischen Normen im Einklang** stehen. Dies zeigte sich in Montenegro (Sommer 2002) im Zusammenhang mit den Medien- und Wahlgesetzen sowie in Serbien (November 2002) im Zusammenhang mit dem Entwurf des Telekommunikationsgesetzes - in beiden Fällen hatte die EU klare Empfehlungen abgegeben. Ein solches Vorgehen hindert die Annäherung an die EU und könnte ein Zeichen nachlassender Reformdynamik sein. Die klare Botschaft der EU, dass es nicht nur um die Verabschiedung von Gesetzen geht, sondern auch um deren *Umsetzung* hat auch im Zusammenhang mit der Verfassungscharta und dem Aktionsplan nichts an ihrer Gültigkeit verloren.

Es fehlt weiterhin ein klares **Programm** zur Steuerung und Überwachung der Reformen, das vorzugsweise auf der Ebene des Gesamtstaats (künftiger Gesprächs- und Verhandlungspartner der EU) ausgearbeitet werden sollte. Bei der **Zusammenarbeit** der Ämter für europäische Integration, die sich früher auf die Vorbereitung der Sitzung der CTF beschränkte, war eine allmähliche Verbesserung festzustellen. Die Stellung des entsprechenden Amtes auf Staatsebene im Rahmen der neuen Verfassungscharta, die diese EU-bezogenen Kompetenzen dem Außenwirtschaftministerium zuweist, bleibt unklar. Die Zusammenarbeit mit der UNMiK im Rahmen der Sitzungen der CTF war weiterhin zufriedenstellend.

4.2. Binnenmarkt und Handel

Wie die Erfahrung mit der europäischen Integration zeigt, führt die Schaffung eines einheitlichen Wirtschaftsraums zur Vermehrung des Wohlstands. Durch die Verfassungskrise ist daher viel zu viel wertvolle Zeit und wirtschaftliches Potential verloren gegangen. Das Belgrader Abkommen enthielt eine klare Verpflichtung zur (Wieder-)Errichtung eines funktionierenden Binnenmarkts. Nun geht es um die Verwirklichung dieses Ziels im Rahmen der Verfassungscharta und des wirtschafts- und handelspolitischen Aktionsplans. Dazu ist ein klarer politischer Wille erforderlich. Dieses Problem besteht fort trotz der eindeutigen Empfehlung der EU im SAP-Bericht 2002 und bei allen bilateralen Gesprächen und Sitzungen der CTF, einen funktionierenden einheitlichen Wirtschaftsraum zu schaffen, um daraus den wirtschaftlichen Nutzen ziehen zu können. Das Ziel eines Binnenmarkts wurde sogar erst ende August 2002 in den Entwurf der Verfassungscharta überhaupt aufgenommen. In diesem Bereich hat die EU die Behörden vor Ort kontinuierlich beraten und ihnen technische Unterstützung gewährt. Kommt es zur Erstellung eines Machbarkeitsberichts, wird die Kommission darin Inhalt und Umsetzung des Aktionsplans bewerten. Das Fehlen eines funktionierenden Binnenmarkts und eines einheitlichen Handelsregimes stellt bereits jetzt ein ernsthaftes Hindernis für die Wirtschaftsreformen, die internationalen Handelsbeziehungen und insbesondere die Umsetzung eines künftigen SAA dar.

4.2.1. *Warenverkehr*

Rechtlich fällt die Außenhandelspolitik weiterhin in die Bundeszuständigkeit, doch tatsächlich bestehen im Staatsgebiet drei getrennte Handelsregime: eine föderale Handelspolitik (auf Staatsebene), die sich in der Praxis auf Serbien beschränkt, eine montenegrinische Handelspolitik und die von der UNMiK im Kosovo angewandte Handelsregelung. In Bezug auf die Handelspolitik auf Staatsebene wurden seit Oktober 2000 eine weitgehende Liberalisierung und eine erhebliche Senkung der Durchschnittszölle vorgenommen, obwohl bei einigen sensiblen Produkten weiterhin ein Genehmigungsverfahren angewandt wird. Die restlichen Ausfuhrkontingente sollen in naher Zukunft schrittweise abgeschafft werden. Montenegro senkte bereits zu einem früheren Zeitpunkt die Zölle auf ein noch niedrigeres Niveau, doch weil dort zahlreiche nichttarifäre Handelshemmnisse noch vorhanden sind, ist der tatsächliche Schutzniveau ähnlich dem auf föderaler Ebene. Im Kosovo wird bis auf den Handel mit Mazedonien (Freihandelsabkommen) ein Pauschalzollsatz von 10 % erhoben. Neben diesen Hemmnissen für den Außenhandel wird auch der freie Warenverkehr zwischen Serbien und Montenegro durch die Anwendung unterschiedlicher und zum Teil widersprüchlicher Regelungen und Vorschriften behindert. Dies wirkt sich als nichttarifäres Handelshemmnis *innerhalb* des Staats auch auf den Außenhandel aus. Infolge der unterschiedlichen Außenhandelsregime *und* der unterschiedlichen Regelungen im Binnenhandel ist der Staat gegenwärtig nicht in der Lage, ihren Verpflichtungen im Rahmen der bilateralen Freihandelsabkommen in vollem Umfang nachzukommen. Diese erhebliche Rechtsunsicherheit verhindert den Ausbau der Handelsbeziehungen.

Im Belgrader Abkommen vom März 2002 und in den entsprechenden Bestimmungen der Verfassungscharta bringen Serbien und Montenegro ihre Entschlossenheit zum Ausdruck, die Reintegration ihrer Wirtschaftssysteme, insbesondere in den Bereichen Handel und Zölle, sowie das reibungslose Funktionieren eines das gesamte Staatsgebiet umfassenden Binnenmarkts zu gewährleisten. Nachdem die EU zur Verwirklichung dieses Ziels nachdrücklich auf die Erstellung eines **Aktionsplans** gedrängt hatte, wurde im Sommer 2002 mit Unterstützung und Beratung durch die Kommission einen ersten Entwurf erstellt. Die Kommission hat wiederholt empfohlen, die Harmonisierung möglichst früh innerhalb des dafür vorgesehenen Zeitraums von 3 Jahren einzuleiten und dafür ein automatisches, zeitlich abgestuftes Verfahren zu vereinbaren und rechtlich festzulegen, damit über den Gegenstand möglicher Verhandlungen mit der Gemeinschaft Klarheit herrscht. Zu diesem Zweck drängt die Kommission den Staat außerdem dazu, das tatsächliche Schutzniveau einschließlich der nicht-tarifären Handelshemmnisse zu berechnen. Im Hinblick auf die für den Binnenmarkt notwendigen gemeinsamen Institutionen und Streitbeilegungsmechanismen sowie in Bezug auf die Maßnahmen zur Gewährleistung der "vier Freiheiten" besteht weiterer Klärungsbedarf. Entscheidend ist, dass die Institutionen auf Staatsebene über die rechtlichen und politischen Mittel verfügen, um die vorgesehenen Binnenmarktregelungen durchzusetzen. Die endgültige Fassung des Aktionsplans, in der die konkreten Schritte zur Einführung einer einheitlichen Zoll- und Handelspolitik und zur Errichtung eines Binnenmarkts detailliert erläutert werden, soll bis Ende 2003 vorliegen. Die Umsetzung dieses Aktionsplans - wie der Verfassungscharta - ist eine wesentliche Voraussetzung für weitere Fortschritte im Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess. Die Absicht Montenegros, ab April 2003 ein eigenes Zollsystem einzuführen, läuft dem Zweck des Aktionsplans zuwider.

Der Staat setzte seine Bemühungen um den Beitritt zur **Welthandelsorganisation** fort. Nach Verzögerungen aufgrund der verfassungsrechtlichen Unsicherheiten wurde das Memorandum

zur Außenhandelspolitik, in dem die Grundzüge der föderalen Wirtschafts- und Handelspolitik dargelegt werden, schließlich vom WTO-Sekretariat an die Mitgliedstaaten verteilt. Die Mitgliedstaaten haben bereits eine Reihe von Fragen, vor allem zu den institutionellen Regelungen, eingereicht, auf die der Staat vor der Aufnahme von Verhandlungen antworten muss. Voraussetzung für weitere Fortschritte sind daher eine einheitliche Handelspolitik und eine Harmonisierung in anderen handelsbezogenen Bereichen (u.a. Rechte an geistigem Eigentum und veterinärmedizinische und pflanzengesundheitliche Bestimmungen).

Der Staat förderte auch die **regionale Handelsliberalisierung** durch den Abschluss von Freihandelsabkommen mit allen Ländern der Region (*siehe 2.3.2.*). Sämtliche im Memorandum of Understanding des Stabilitätspakts vorgesehenen Freihandelsabkommen wurden ausgehandelt. Im Rahmen des Stabilitätspakts wurde der Staat zu einer Harmonisierung seiner Handelspolitik gedrängt, um diesen internationalen Verpflichtungen nachkommen zu können.

Die Ende 2002 von der EU unilateral **gewährten autonomen Handelspräferenzen**, die den zollfreien und mengenmäßig nahezu unbeschränkten Zugang zum EU-Markt ermöglichen, führten bereits 2001 zu einem deutlichen Anstieg der Ausfuhren in die EU (+24,8 % gegenüber 2000). Seitdem setzte sich der zweistellige Anstieg der Exporte in EU zwar fort, doch verflachte er sich etwas 2002 (+ 13 % gegenüber 2001) und liegt nun unterhalb der Wachstumsrate der Gesamtausfuhren (+20 % 2002). Mit einem Wert von 930 Mio. € machen die Ausfuhren in die EU 40,8 % der Gesamtausfuhren des Staats aus. Hauptabnehmerländer in der EU sind Deutschland und Italien. Der Anteil der Einfuhren aus der EU an den Gesamteinfuhren liegt bei 42,7 %. Damit bleibt die EU der wichtigste Handelspartner des Staats. Die autonomen Handelspräferenzen wirken sich also positiv auf die Exportleistung aus und tragen dadurch zu einer exportinduzierten Erholung der Wirtschaft bei. Es gibt allerdings Hinweise darauf, dass vor allem aufgrund der Art und Qualität der exportfähigen Produkte diese Präferenzen noch nicht voll ausgeschöpft werden. Einige landwirtschaftliche Erzeugnisse zum Beispiel erfüllen nicht die veterinärmedizinischen und pflanzengesundheitlichen Bestimmungen der EG. Daher gewährt die EG gezielte Unterstützung bei der Verbesserung der entsprechenden Kontrollen, die gemäß einer nachdrücklichen Empfehlung der Kommission auf staatlicher Ebene durchgeführt werden müssen. Bei Lebensmitteln, insbesondere Fleisch, besteht noch erhebliches Exportpotential. Dies gilt auch für den **Textilsektor**, doch dort haben die unterschiedlichen Handelsregelungen⁸ den Staat bisher daran gehindert, mit der EG ein Textilabkommen auszuhandeln, das zu einer weiteren Lockerung der bestehenden Einfuhrkontingente führen würden.

Was den Kosovo anbetrifft, so klärte die UNMiK eine Reihe von Fragen im Zusammenhang mit der uneingeschränkten Anwendung des Freihandelsabkommens zwischen der BRJ und Mazedonien auch im Kosovo und erklärte die Absicht, künftig im Rahmen des Stabilitätspakts Freihandelsregelungen im Namen des Kosovo zu vereinbaren.

⁸ Empfehlung der CTF vom Juli 2001: "Gemäß den Normen der EU wird empfohlen, die verschiedenen Außenhandelsregime zu harmonisieren, weil sonst das Fortbestehen unterschiedlicher Regime das größte Hindernis für den Abschluss eines SAA/Freihandelsabkommens zwischen der EG und der BRJ sein wird."

4.2.2. Freizügigkeit, Dienstleistungsverkehr und Niederlassungsrecht

Mit der Verabschiedung des **Gesetzes über ausländische Investitionen** Anfang 2002 wurde eine solide rechtliche Grundlage für ausländische Direktinvestitionen geschaffen. Die ersten umfangreichen Investitionen in die privatisierten Unternehmen sind bereits zu verzeichnen, doch einige strukturelle Probleme wirtschaftlicher und administrative Art sind noch vorhanden. Was die Investitionen in Neugründungen im Finanzsektor angeht, so haben die Behörden ihre Position klar gemacht, nämlich dass in diesem wichtigen Bereich jede Diskriminierung gegen ausländische Investoren vermieden werden muss. Das geplante neue **Gesetz über das Rechnungswesen**, das mit den internationalen Wirtschafts- und Rechnungsprüfungsnormen im Einklang steht, wurde noch nicht vom Bundesparlament verabschiedet. Das serbische Außenwirtschaftsministerium hat ein beeindruckendes Gesetzgebungsprogramm vorgelegt, das durch eine allgemeine Liberalisierung und eine Vereinfachung der Verfahren ausländische Investitionen anziehen und erleichtern soll. Doch die weiterhin unklare Kompetenzverteilung wirkt sich nachteilig auf diese positiven Schritte aus. Zur Förderung von Neugründungen planen die serbischen Behörden eine Reform der **Unternehmensregistrierung**. Montenegro verfügt bereits über ein liberaleres System der Unternehmensgründung, doch dass es überhaupt unterschiedliche Systeme ohne gegenseitige Anerkennung der Eintragungen gibt, schränkt die Niederlassungsfreiheit im Staat ein und stellt ein weiteres Hindernis für die Umsetzung eines künftigen SAA dar. Es wird grundsätzlich erkannt, dass diese Probleme im Rahmen des Aktionsplans Binnenmarkt/Handelspolitik gelöst werden müssen, von dem allerdings zur Zeit nur ein erster Entwurf vorliegt. Im Kosovo wurde ein neues Handelsregister eingeführt.

4.2.3. Kapitalverkehr

Wie beim Warenverkehr fällt die Regelung des **Bankensektors** zwar rechtlich in die Bundeszuständigkeit - mit der Nationalbank Jugoslawiens als höchster Instanz - , doch tatsächlich behält in Montenegro dortige "Zentralbank" (die zentrale Bankbehörde) darüber die Kontrolle. Zur Zeit wird der freie Kapitalverkehr im Staat durch die Existenz getrennter Geld- und Währungsordnungen und unterschiedliche Bankengesetze und Kapitalmarktregelungen empfindlich gestört. Für Unternehmen entstehen dadurch hohe Transaktionskosten und Wechselkursrisiken. Im Hinblick auf das **Zahlungssystem zwischen den Republiken** sollte ein praktikabler Kompromiss gefunden werden, der den ungehinderten Zufluss von Auslandskapital im ganzen Staatsgebiet ermöglicht. Auch in Bezug auf die Bankenaufsicht gibt es keine Harmonisierung - nicht einmal auf die gegenseitige Anerkennung von Lizenzen konnte man sich bisher einigen. Dies stellt ein ernsthaftes Hindernis dar, nicht nur für die Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit in diesem Sektor, sondern auch im Hinblick auf die finanzielle Unterfütterung der Wirtschaft insgesamt. Positiv sei anzumerken, dass dem Kapitalimport aus dem Ausland und dem Erwerb von Vermögen kaum Grenzen gesetzt sind, auch wenn in den Städten viele Grundstücke/Immobilien noch im Staatsbesitz sind und nicht von Privatpersonen erworben werden können

Im serbischen Parlament ist ein ganzes Paket an neuen Finanz- und Wirtschaftsgesetzen (z.B. Glückspielgesetz) weiterhin blockiert. Dagegen konnte eine Reihe von Steuergesetzen sowie das Tabakgesetz verabschiedet werden (*siehe oben*). Trotz früherer Empfehlungen kam es bisher nicht zur Verabschiedung eines neuen föderalen Konkursgesetzes, das zur Regelung von Unternehmensschließungen unverzichtbar ist.

In Serbien soll die **Mehrwertsteuer** bis Ende 2004, in Montenegro bis Mitte 2003 eingeführt werden. Angesichts dieser Zeitlücke ist umso wichtiger, eine Doppelbesteuerung - auch von ausländischen Marktteilnehmern - zu vermeiden und dadurch das reibungslose Funktionieren des Binnenmarkts zu gewährleisten. Das von der EG finanzierte Amt für zollamtliche und fiskalische Unterstützung (Customs and Fiscal Assistance Office - CAFAO) organisiert Treffen der wichtigsten Berater im Bereich der Mehrwertsteuer, um eine im gesamten Staat einheitliche Einführung dieser Steuer zu gewährleisten, und fördert die Zusammenarbeit zwischen Zoll- und Steuerbehörden, doch diese Bemühungen können nur im Rahmen einer einheitlichen Wirtschaftsraums zum Erfolg führen.

4.2.4. Zölle

Das Nebeneinander unterschiedlicher Außenhandelsregelungen innerhalb des Staats behindert weiterhin dessen Integration in das Welthandelssystem. Diese Rechtsunsicherheit ist ein Hindernis bei der Handelsförderung und wirkt sich negativ auf die Bemühungen um eine Reform der Zollverwaltung aus. Inzwischen berät das CAFAO die Behörden im ganzen Land bei der Modernisierung und Harmonisierung der Zollverwaltung. Das CAFAO hat bereits an der Erarbeitung eines Zollverwaltungsgesetzes für den Gesamtstaat mitgewirkt und führt inzwischen technische Gespräche darüber mit den Behörden, die allerdings nur schleppend vorankommen, weil weiterhin kein detaillierter Aktionsplan zur Errichtung eines Binnenmarkts vorliegt. Die Pläne für eine Dezentralisierung der Zollverwaltung durch Übertragung der entsprechenden Zuständigkeiten auf die Republiksbehörden, wie in der Verfassungscharta vorgesehen, sowie für die Entlassung vieler Zollbeamter geben - ungeachtet der Notwendigkeit einer durchgreifenden Reform der Zollverwaltung - Anlass zur Besorgnis, weil sie die Schaffung einer einheitlichen Handelsregelung erschweren würden und den Personalbestand schwächen könnten.

Nach der Öffnung der Märkte kam es 2002 aufgrund der autonomen Handelspräferenzen zu einem erheblichen Anstieg der Zuckerausfuhren in die Gemeinschaft und gleichzeitig zu erhöhten Ausfuhren der EG in die Länder des Westbalkans. Um die ordnungsgemäße Anwendung der präferenziellen Handelsregelung für Zucker aus dem westlichen Balkan zu gewährleisten, veröffentlichte die Kommission im Juni 2002 eine Mitteilung an die Einführer. Daraufhin wurden in der Gemeinschaft Vorsichtsmaßnahmen ergriffen, wie z.B. die Einführung eines Hinterlegungssystems und regelmäßiger Einfuhrkontrolle. Dies führte im August zur Aufdeckung eines mutmaßlichen Betrugsfalls, als die griechischen Zollbehörden Spuren von Rohrzucker in einer als Rübenzucker deklarierten Sendung mit Ursprung in Kroatien und Serbien und Montenegro entdeckte. Die Zollbehörden auf Staatsebene ergreifen derzeit die notwendigen Maßnahmen, um derartige Fälle künftig zu verhindern. Dabei wird der Staat seine Kontrollsysteme wesentlich verbessern müssen, um die ordnungsgemäße Anwendung der präferenziellen Ursprungsregeln und eine gute Verwaltungszusammenarbeit mit der EG zu gewährleisten. Nach wie vor beobachten und analysieren die Kommissionsdienststellen die Leistungsfähigkeit der Zollbehörden in der gesamten Region.

4.2.5. Wettbewerb und staatliche Beihilfen

Trotz der Ankündigungen der Behörden und der im SAP-Bericht 2002, auf den Sitzungen der CTF und bei den bilateralen Kontakten formulierten Empfehlungen der EG bleibt die notwendige Änderung des Kartellgesetzes weiterhin aus. Mit internationaler Unterstützung schließen Experten in Belgrad derzeit die Arbeiten an einem entsprechenden Gesetzentwurf ab, der im Frühjahr 2003 im Parlament beraten werden soll. Es ist weiterhin fraglich, ob dieses föderale

Gesetz auch in Montenegro überhaupt zur Anwendung gelangen wird, da die dortigen Behörden dem Aktionsplan Binnenmarkt/Handelspolitik zum Trotz weiterhin an einem eigenen Kartellgesetz arbeiten. In einem Binnenmarkt ist die Anwendung einheitlicher Regeln im gesamten Staatsgebiet unerlässlich, um gemäß den Verpflichtungen eines künftigen SAA gegen wettbewerbwidriges Verhalten im Rahmen einer liberalisierten Handelsregelung vorgehen zu können. Es ist daher von entscheidender Bedeutung, dass im Rahmen der neuen Verfassung die Zuständigkeit für die Wettbewerbspolitik auf Staatsebene verbleibt. Inhaltlich steht der föderale Gesetzentwurf nicht in allen Teilen mit den wesentlichen Bestimmungen des EG-Wettbewerbsrechts im Einklang, und der im SAP-Bericht 2002 angemahnte umfassende Rechtsrahmen für staatliche Beihilfen wurde noch nicht geschaffen. Die Kommission wird die Behörden weiterhin in beiden Bereichen beraten. Die Leistungsfähigkeit vor allem des Kartellamts muss dringend gestärkt werden, u.a. durch Rechtsausbildung des Personals. In einigen wichtigen Reformbereichen (Telekommunikationen, Postdienste) zeigen die öffentlichen Betreiber in jüngster Zeit eine verstärkte Neigung zur Monopolbildung.

4.2.6. Öffentliches Auftragswesen

In Serbien wurde im Juli ein neues Gesetz über das öffentliche Beschaffungswesen verabschiedet, mit dem u.a. eine größere Transparenz bei der Verwendung öffentlicher Gelder gewährleistet werden soll. Das Gesetz diskriminiert nicht gegen ausländische Unternehmen und erstreckt sich auf alle öffentlichen Behörden, die Aufträge vergeben, sowie auf alle Sektoren. Mit diesem Gesetz wird zudem eine unabhängige Überprüfungscommission eingerichtet, die allerdings nicht von Amts wegen tätig werden kann. Doch bei der Umsetzung kam es zu Verzögerungen - das vorgesehene (und von der EG unterstützte) Amt für öffentliche Beschaffungen wurde noch nicht eingerichtet und das Gesetz wird weiterhin nicht angewandt. In Montenegro ist seit 2001 ein ähnliches, jedoch nicht abgestimmtes Gesetz in Kraft. Bisher kam es nicht zu der von der EG empfohlenen Harmonisierung auf Staatsebene. Diese rechtliche Zersplitterung ist ein ernsthaftes Hindernis für die Umsetzung eines möglichen SAA. Im Kosovo wurde eine Reihe von grundlegenden Bestimmungen über das öffentliche Auftragswesen eingeführt.

4.2.7. Rechte an geistigem, gewerblichem und kommerziellem Eigentum

Es waren positive Bemühungen um eine Reform der Bundesgesetze in den Bereichen Patente, Urheberrechte und Handelsmarken zu verzeichnen, doch wurden die vorgesehenen Gesetzesänderungen noch nicht verabschiedet. Trotz der erheblichen Anstrengungen, gemäß den Empfehlungen der EG von Anfang an die Übereinstimmung der Neuregelungen mit den europäischen und internationalen Normen zu gewährleisten, weisen die Gesetzentwürfe (vor allem das Urheberrechtsgesetz) in dieser Hinsicht einige Rechtslücken auf, die einen umfassenden Schutz von Rechten an geistigem Eigentum verhindern könnten. Die Bestimmungen über die Rechte interessierter Parteien und die strafrechtliche Verfolgung müssen verschärft und die eingeschränkte Kompatibilität mit dem TRIPS-Übereinkommen sichergestellt werden. Weder die WIPO-Abkommen noch die Übereinkommen von Rom und Genf wurden bislang vom Bundesparlament verabschiedet. Die Rechtsdurchsetzung leidet unter mangelnden Verwaltungskapazitäten und fehlender Koordinierung, was sowohl innerhalb des Staates als auch im Außenhandelsbereich ein ernsthaftes Problem darstellt. Die personelle Situation des föderalen Amtes für den Schutz geistigen Eigentums hat sich noch nicht verbessert. Nach einer großangelegten Polizeirazzia gegen eine CD-Piraten-Ring versäumt es die Justiz, angemessene Strafverfolgungsmaßnahmen einzuleiten. Regelmäßige

Kontakte zwischen den für den Schutz geistigen Eigentums zuständigen Behörden und der Zollverwaltung zur Gewährleistung wirksamer Grenzkontrollen gibt es weiterhin nicht. Aufgrund der unterschiedlichen Handelsregime ist das neue Zollgesetz, das auch Bestimmungen über Produktpiraterie und -nachahmung enthält, nach wie vor blockiert. Das alles behindert die internationalen Bemühungen um Bekämpfung des illegalen Handels mit Nachahmungen und Raubkopien und stellt möglicherweise auch ein Problem im Hinblick auf die Umsetzung eines SAA in diesem Bereich dar.

4.3. Sektorale Politik

4.3.1. Industrie und KMU

Die Industrie leidet nach wie vor unter den Folgen des chronischen Investitionsmangels der vergangenen Jahre sowie unter den unzureichenden Finanzkapazitäten der einheimischen Geschäftsbanken und der Konkurrenz durch die Schattenwirtschaft. Die Privatisierung, bei der die Erlöse höher ausfallen als erwartet, kommt gut voran und soll 2003 weiter beschleunigt werden. Trotz positiver Bemühungen steckt die Unternehmensumstrukturierung allerdings erst in den Anfängen. Auf die großen volkseigenen und teils noch staatlichen Unternehmen entfallen weiterhin rund 83 % aller Beschäftigten. Mit der dringend notwendigen Umstrukturierung dieser Unternehmen soll 2003 begonnen werden. Zur industriepolitischen Strategie der Regierung gehört auch die Förderung von Klein- und Mittelunternehmen (KMU), um für die von den maroden Industrieunternehmen freigesetzten Arbeitskräfte neue Beschäftigungsmöglichkeiten zu schaffen. Doch auch der Ausbau des KMU-Sektors kommt nur schleppend in Gang. In Serbien wurde zur Förderung von KMU eine Agentur eingerichtet, die über ein inzwischen verbessertes regionales Netzwerk Unternehmer berät und unterstützt. In diesem Bereich wurde zwar eine Reihe von Politikansätzen in Serbien und in Montenegro entwickelt, doch an einem Gesamtkonzept auf Staatsebene fehlt es weiterhin. Mit finanzieller Unterstützung der EG wurde inzwischen in Serbien, Montenegro und im Kosovo Euro-Info-Zentren eingerichtet, über die die KMU auch Zugang zu größeren internationalen Netzwerken haben.

4.3.2. Landwirtschaft und Fischerei

Nach einem starken Anstieg 2001 blieb bei den meisten Erzeugnissen die landwirtschaftliche Produktion 2002 mehr oder weniger auf dem Vorjahresniveau. In diesem wichtigen Wirtschaftssektor, auf den 40 % des BIP entfallen, wurden die ersten Reformen eingeleitet. Auch die Privatisierung der größeren Nahrungsmittel verarbeitenden Unternehmen, deren beträchtlichen Kapazitäten zur Zeit nicht voll ausgelastet sind, ist angelaufen. Die Landwirtschaft spielt auch im Außenhandel eine wichtige Rolle und soll dazu beitragen, dass das Land wieder zum Netto-Exporteur wird. Derzeit wird für 2002 allerdings von einem Handelsdefizit bei Nahrungsmitteln und landwirtschaftlichen Erzeugnissen in Höhe von 100 Mio. € ausgegangen. Mit der Unterstützung der EG hat das serbische Landwirtschaftsministerium eine langfristige Strategie zur Förderung der Agrarproduktion ausgearbeitet.

Damit das Land sein Exportpotential voll ausschöpfen kann, ist allerdings eine Verbesserung der veterinärmedizinischen und pflanzengesundheitlichen Standards und deren Überwachung erforderlich. Angesichts der internationalen Anforderungen, vor allem im Rahmen der WTO, ist es auch in diesem Bereich wichtig, dass die Zuständigkeit für die Politikformulierung auf Staatsebene verbleibt. Die EG gewährt daher erhebliche Unterstützung in diesem Bereich.

Einige Gesetze u.a. über Lebensmittelsicherheit und gentechnisch veränderte Organismen wurden bereits verabschiedet, doch institutionelle Probleme und die unklare Kompetenzverteilung erschweren ihre Umsetzung wie auch die flächendeckende Anwendung veterinärmedizinischer und pflanzengesundheitlicher Vorschriften - zum Nachteil des Staates insgesamt. Im Oktober 2002 wurde die BRJ schließlich in die Liste der Drittländer aufgenommen, aus denen bestimmte Fischereierzeugnisse in die EG eingeführt werden können. Der Mangel an Verwaltungskapazitäten führte zunächst zu erheblichen Verzögerungen bei der Nutzung dieser Exportmöglichkeiten, doch mit der stetigen Unterstützung der Kommission konnten dann auch hier Fortschritte erzielt werden.

Im Kosovo werden die EU-Normen im Bereich der veterinärmedizinischen und pflanzengesundheitlichen Kontrollen gewissermaßen automatisch eingehalten, weil die meisten externen Experten auf diesem Gebiet aus der EU stammen. Zudem finanziert die EG den Aufbau einer Einheit im Landwirtschaftsministerium, die für die Agrarstatistik und Politikberatung zuständig ist und als einzige von einem Kosovo-Serben geleitet wird.

4.3.3. Umwelt

Der Staat hat die Zusammenarbeit mit der Europäischen Umweltagentur aufgenommen und dazu, wie auch die UNMiK, eine nationale Behörde benannt, die für die Koordinierung der entsprechenden Maßnahmen zuständig ist. Im Juli schlossen die Umweltministerien der beiden Republik eine Kooperationsvereinbarung, um die abgestimmte Durchsetzung einheitlicher Umweltstandards im ganzen Staatsgebiet zu gewährleisten und die die notwendige Mitwirkung des Gesamtstaates in den internationalen Gremium sicherzustellen. Nach wie vor besteht allerdings eine unklare Kompetenzverteilung nicht nur zwischen den einzelnen Ressorts, sondern auch zwischen verschiedenen Regierungsebenen. In Serbien wurde im Mai ein eigenständiges Ministerium für den Schutz der natürlichen Ressourcen und der Umwelt - Bereiche, die bis dahin in die Zuständigkeit des Gesundheitsministeriums fielen - eingerichtet, die auch für Fragen der Fischerei, der Forstwirtschaft und der Geologie zuständig ist. Derzeit wird mit Unterstützung der EG eine Reorganisation des Ministeriums vorgenommen und am Aufbau einer serbischen Umweltagentur gearbeitet. Auch wenn Serbien eine Reihe von Prioritäten in diesem Bereich festgelegt hat, fehlt es weiterhin an einer langfristigen Strategie zur Förderung des Umweltschutzes und einer ökologisch nachhaltigen Entwicklung. Mit internationaler Unterstützung - auch durch die EG - hat die serbische Regierung ein Umweltschutzgesetz erarbeitet, das dem Parlament zur Beratung vorgelegt wurde. Bereits 2001 erklärte sich Montenegro zu einem "umweltfreundlichen Staat", doch aufgrund finanzieller Schwierigkeiten kam es nicht zu konkreten Folgemaßnahmen. Im Allgemeinen werden NRO nach wie vor nicht in den umweltpolitischen Entscheidungsprozess einbezogen.

4.3.4. Infrastruktur

Die Empfehlung des SAP-Berichts 2002 und der Beratenden Task-Force EU-BRJ, möglichst rasch eine Verkehrspolitik für den Gesamtstaat zu formulieren, wurde bisher nicht umgesetzt. Die Liberalisierung des Straßentransitverkehrs - unter Gewährleistung der nichtdiskriminierenden Behandlung von EG-Verkehrsunternehmen - ist erst im Entwurfsstadium. Zu den prioritären Zielen auf Staats- und Republiksebene 2002 gehörten u.a. die Instandsetzung der bestehenden **Verkehrsnetzes** und die Fertigstellung der noch fehlenden Autobahnabschnitte der wichtigsten paneuropäischen Korridore (VII, X). Die montenegrinischen Behörden räumten auch dem Ausbau der Verkehrsverbindungen zu

Serbien und dem Kosovo sowie zu Kroatien und Albanien Vorrang ein. Die neue serbische Eisenbahngesellschaft konnte noch nicht den Betrieb aufnehmen. Die Umstrukturierung dieses Unternehmens, bei der eine klare Trennung zwischen Anteilseignern und Betreibern geschaffen werden muss, ist eine wichtige Voraussetzung für die erfolgreiche Reform dieses Sektors. Nach einer Vereinbarung zwischen den beiden Republiken wurden zwei Flughäfen von den montenegrinischen Behörden übernommen, doch über die Eigentumsverhältnisse steht eine Entscheidung noch aus. Die Seeschifffahrt wurde vollständig liberalisiert - unter Gewährleistung der Gleichbehandlung aus- und inländischer Unternehmen.

Auch im **Energiebereich** hat die Beratende Task-Force EU-BRJ Empfehlungen abgegeben, von denen einige bereits umgesetzt wurden. Der Wiederaufbau des serbischen Energiesektors gehört weiterhin zu den prioritären Zielen der Behörden, die im Hinblick auf die notwendigen Importe und Reparaturarbeiten in starkem Maße auf die Unterstützung der EG und der anderen internationalen Geber angewiesen sind. In Serbien konnten durch diese Wiederaufbaumaßnahmen im Bereich der Energieerzeugung und -verteilung die Kohlenproduktion um 15 %, die Deckschichtabtragung um 70 % und die Stromproduktion um 11 % gegenüber 2001 gesteigert werden. Eine wesentliche Erhöhung der Strompreise war zu verzeichnen. Neue Tarifsysteme wurden eingeführt, und durch eine verbesserte Fakturierung konnte auch die Gebühreneinzugsrate auf 90 % in Montenegro und 70-80 % in Serbien erhöht werden. Gemäß den Empfehlungen der EG wurde in Serbien eine Agentur für Energieeffizienz geschaffen. Zur Zeit wird in Serbien eine Energieregulierungsbehörde und in Montenegro eine Energieeffizienzeinheit eingerichtet. Weder in Serbien noch in Montenegro wurden neue Energiegesetze verabschiedet. In Serbien wird allerdings die Verordnung zur Monopolisierung der Erdölimporte, die eindeutig gegen die vom Staat geschlossenen Freihandelsabkommen verstößt, im serbischen Energieministerium überprüft. Mit der Umstrukturierung von Staatsunternehmen in Vorbereitung auf deren Privatisierung wurde begonnen. Da die Energiepolitik auch eine wichtige regionale Dimension hat, unterzeichnete die BRJ und die UNMiK die Absichtserklärung und die Vereinbarung über die Errichtung eines wettbewerbsfähigen regionalen Strommarkts in Südosteuropa. Aufgrund der mangelnden internen Zusammenarbeit hat der Staat seinen Beobachterstatus im Rahmen des Energiecharta-Prozesses nicht voll ausnutzen können. Dieser Mangel an interner Zusammenarbeit behindert auch die Umsetzung der Empfehlungen der EG, die auf Kompatibilität und Komplementarität ausgerichtet sind, damit ein einheitlicher und liberalisierter Energiemarkt entstehen kann.

Im Kosovo gehen nach einem ernsthaften durch Blitzschlag ausgelösten Störfall im vergangenen Sommer die Reparaturarbeiten an den Kraftwerken A und B weiter. Zur Deckung des Grundbedarfs wurde Strom vor allem aus Bulgarien und Albanien importiert, doch die Stromversorgung war trotzdem bis Ende 2002 unterbrochen, als die Kraftwerke teilweise wieder ans Netz gingen. In diesem Bereich spielt die internationale Unterstützung weiterhin eine Schlüsselrolle - hier müssen die Behörden im Kosovo schrittweise eine tragfähige Investitionspolitik entwickeln.

Im Bereich der **Telekommunikation** bleibt die Infrastruktur aufgrund des jahrelangen Investitionsmangels weiterhin unterentwickelt. Das weitgehende Monopol soll erst im Juni 2005 auslaufen. Die Zahl der Mobilfunkteilnehmer steigt zwar, doch die Wachstumsrate wird durch die Querbeteiligungen der beiden wichtigsten Anbietern gebremst. Die Bereitstellung von Internet-Diensten wird durch das Fehlen eines fairen und transparenten Regelungsrahmens behindert.

Nach den jüngsten verfassungsrechtlichen Änderungen muss es nun in diesem Bereich zu einer politischen und rechtlichen Harmonisierung auf Staats- und Republiksebene kommen, wobei es auch darum geht, gemäß den auf den Sitzungen der CTF und bei den bilateralen Kontakten ausgesprochenen Empfehlungen für eine klare Kompetenzaufteilung und eine wirksame Koordinierung zu sorgen. Zur Förderung von Investitionen in diesem Sektor muss nach Konsultationen mit allen interessierten Gruppen einschließlich der Betreiber eine kohärente Politik festgelegt werden. Auf föderaler Ebene ist die Gesetzgebung in diesem Bereich zum Stillstand gekommen. Der Entwurf eines neuen serbischen Gesetzes wurde kürzlich dem Parlament vorgelegt. Darin wird auch die Empfehlung der EG hinsichtlich der notwendigen Stärkung der Verwaltungskapazitäten berücksichtigt. In diesem Sektor herrschen sichtbare Interessenskonflikte zwischen Politik, Regulierungsbehörde und Betreibern, auf die die Kommission wiederholt mit Sorge hingewiesen hat. Um die Rahmenbedingungen für Investitionen und die Entwicklungsmöglichkeiten dieses Sektors zu verbessern, muss durch dieses Gesetz gewährleistet werden, dass das Monopol, dessen Bedingungen nicht öffentlich bekannt gegeben wurden, weder erweitert noch gestärkt wird. In den von diesem Monopol nicht erfassten Bereichen des Markts sollte durch dieses Gesetz für Transparenz und fairen Wettbewerb gesorgt werden.

4.3.5. Gesundheit

Die serbische Regierung, die erst seit Juni 2002 nach fast einem Jahr wieder über einen Gesundheitsminister verfügt, stellte erhebliche Mittel für die Verbesserung des öffentlichen Gesundheitswesens zur Verfügung. Seit Mitte 2002 werden Rechtsanwälte ernannt, die die Rechte von Patienten in den öffentlichen Gesundheitseinrichtungen schützen und Fälle von Korruption bekämpfen. Darüber hinaus wurde in Serbien eine Charta der Rechte der Patienten eingeführt, in der zum ersten Mal der Rechtsstatus von Patienten definiert wird. Gegenwärtig findet eine Umorganisation des Gesundheitsministeriums und des gesamten Gesundheitswesens statt. Von den Gebern werden erhebliche Mittel für die Ausstattung der Gesundheitseinrichtungen mit Geräten, Arzneimitteln und weiteren Medizinprodukten bereitgestellt.

4.4. Zusammenarbeit im Bereich Justiz und Inneres

Obwohl sich die verfassungsrechtliche Unsicherheit und die unklare Kompetenzverteilung auch in diesem Bereich nachteilig ausgewirkt haben, waren trotzdem einige wichtige Fortschritte zu verzeichnen. In der Verfassungscharta sind zentralstaatliche Kompetenzen bei der Verabschiedung von Gesetzen in einigen Bereich der Justiz- und Innenpolitik (z.B. Visen, Grenzverwaltung, Asyl und Migration) vorgesehen, doch über die institutionelle Organisationsstruktur und die Koordinierungsmechanismen herrscht weiterhin Unklarheit. Inzwischen zeigt sich eine Tendenz, durch unilaterale Maßnahmen künftigen gemeinsamen Lösung zuvorzukommen (wie z.B. beim Projekt zur Entmilitarisierung der Grenzen). Auf föderaler Ebene wurde eine Reihe von Gesetzesvorhaben (z.B. Asyl- und Migrationsgesetze) zurückgestellt, und in einigen Bereich fehlt es weiterhin an einer Harmonisierung der Politik (z.B. Visen). Bei der Zusammenarbeit der Vollzugsbehörden in den verschiedenen Entitäten (einschließlich der UNMiK) ist eine Verbesserung festzustellen, doch an einer Abstimmung zwischen den einzelnen Behörden fehlt es weiterhin. Die regionale und internationale Zusammenarbeit ist auf dem richtigen Weg.

4.4.1. Visapolitik, Grenzsicherung, Asyl und Migration

Trotz des ständigen Drängens der Kommission auf Harmonisierung und trotz der Empfehlungen des SAP-Berichts und der CTF bestehen auf dem Gebiet des Staates weiterhin unterschiedliche **Visaregelungen**. So verfügt Montenegro nach wie vor über eine eigene Visaregelung, die mit der Visapolitik auf Staatsebene nicht übereinstimmt. Ausdruck der mangelnden Harmonisierung ist auch die weiterhin von der UNMiK gewährte visumsfreie Einreise in den Kosovo. Dies steht im Widerspruch zu den internationalen Normen und den Bestimmungen der EU, wonach Visaangelegenheiten durch Staaten zu regeln sind. Dieses Problem muss mit Vorrang angegangen werden. Gemäß den Verpflichtungen, die der Staat im Rahmen der Erklärung von Sarajevo einging, bemühen sich die Bundesbehörden um eine Anpassung der Visaregelung an die Normen der Europäischen Gemeinschaft (so wurde z.B. vor kurzem eine Visaregelung gegenüber dem Irak eingeführt), doch eine vollständige Angleichung wurde noch nicht erreicht. Bei der Erteilung von Einreisevisen an chinesische Staatsbürger werden inzwischen strengere Kriterien zugrunde gelegt, was zu einem Rückgang der illegalen Migration in Richtung Westeuropa geführt hat. Obwohl für EU-Bürger weiterhin die Visumpflicht besteht (Prinzip der Reziprozität), wurden die Verfahren vereinfacht (Einführung von Touristenpässen) und die Visumpflicht bei Besitzern von Diplomaten-/Dienstpässen abgeschafft. Die Erteilung von Visen auf Flughäfen oder an der Grenze ohne jegliche Vorkontrolle ist nicht akzeptabel und sollte abgeschafft werden. Maßnahmen wurden ergriffen, um die Fälschungssicherheit von Reisedokumenten und Visamarken zu verbessern, die trotzdem weiterhin niedrig ist.

Aufgrund der Verfassungskrise kam es zu keinen weiteren Fortschritten beim Aufbau eines integrierten **Grenzverwaltungssystems**. Die Grenzsicherung fällt weiterhin in die gemeinsame Zuständigkeit der Bundesarmee (grüne Grenze) und der Innenministerien der beiden Republiken (Grenzübergänge). Darüber hinaus sind gemeinsame Sicherheitskräfte an der Verwaltungsgrenze zum Kosovo präsent, die mit der KFOR gut zusammenarbeiten, jedoch nicht an den internationalen Grenzen des Kosovo. Das Projekt zur Entmilitarisierung der Grenzen, das neben der Übernahme der Grenzsicherungsaufgaben der Armee durch die zivilen Behörden auch die Einführung eines integrierten Grenzverwaltungssystems vorsieht, wurde von den Regierungen, auch der Montenegros, gebilligt, doch wurde die Umsetzung bis zur endgültigen Klärung der Kompetenzverteilung verschoben. Inzwischen ist Montenegro mit seiner erklärten Absicht, ein eigenes Projekt zur Entmilitarisierung der Grenzen durchzuführen, einer künftigen gemeinsamen Lösung zuvorgekommen. Positiv sei anzumerken, dass im Rahmen der allgemeinen Polizeireform in den beiden Republiken mit der Aus- und Fortbildung von Polizeibeamten, u.a. auf dem Gebiet der Grenzverwaltung, begonnen wurde. Sowohl das von der EG finanzierte Programm CAFAO (Customs and Financial Assistance Office), das neben Rechtsberatung auch Ausbildungsmaßnahmen umfasst, als auch die Arbeiten an den Grenzübergängen in Horgos und Batrovici werden zur Verbesserung der integrierten Grenzverwaltung beitragen.

Infolge der unklaren Kompetenzverteilung, der Durchlässigkeit der Grenzen, der unzureichenden Rechtsvorschriften und des schlechten Zustands der Grenzübergänge (hinsichtlich der personellen und technischen Ausstattung) ist der Staat zu einem Transitland für **illegale Migranten** geworden. Die Behörden gehen gegen den Menschenhandel vor, doch nur mit begrenztem Erfolg. War die BRJ früher hauptsächlich Transit- und Zielland, wird der Staat inzwischen zunehmend auch zum Ursprungsland der illegalen Migration. Die Innenministerien der beiden Republiken haben zwar Maßnahmen zur Bekämpfung des Frauenhandels und der Prostitution ergriffen, die allerdings angesichts des Ausmaßes dieses

Problems kaum Wirkung zeigen. Positiv anzumerken ist, dass die Behörden inzwischen auch gegen Polizeibeamten vorgehen, die in solche Verbrechen verwickelt sind. Enttäuschend allerdings war, dass in Montenegro die Ermittlungen gegen Personen, die der Beteiligung am Menschenhandel verdächtigt waren und zu denen in einem Fall auch leitende Beamte der Staatsanwaltschaft zählten, entweder verschleppt oder gar eingestellt wurden. Die polizeiliche Zusammenarbeit auf regionaler und internationaler Ebene, einschließlich der Kontakte mit der UNMiK-Polizei, hat sich verbessert. Der Staat führt derzeit den Vorsitz in der regionalen Arbeitsgruppe "Bekämpfung der illegalen Migration und des illegalen Handels". Mit Unterstützung der OSZE und des UNHCR wurden in Serbien und in Montenegro Koordinierungsstellen für die Bekämpfung des Menschenschmuggels eingerichtet. Auch auf föderaler Ebene wurde ein entsprechendes Team gebildet. Neben dem regionalen Auffangzentrum für die Opfer des Menschenschmuggels, das im April in Belgrad eröffnet wurde, gibt es in beiden Republiken weitere Unterkünfte, an deren Betrieb NRO maßgeblich beteiligt sind. Eine Gesetzesreform wurde eingeleitet, doch aufgrund der Verfassungskrise konnte die neuen föderalen Asyl- und Ausländergesetze, die im Rahmen der Migrations- und Asyl-Initiative (MAI) des Stabilitätspakts ausgearbeitet wurden, bisher nicht verabschiedet werden. Das Land ist zwar Unterzeichnerstaat der einschlägigen internationalen Übereinkommen, die das Asylverfahren regeln, doch verfügt es nicht über die notwendigen Einrichtungen (vor allem Aufnahmeeinrichtungen), Rechtsvorschriften, Finanzmittel oder personellen Ressourcen, um diese Verfahren auch anzuwenden. In der Praxis wird diese Aufgabe daher weitgehend vom UNHCR übernommen. Inzwischen wurden 11 Rückübernahmeabkommen unterzeichnet, von denen einige bereits angewandt werden, wenn auch noch nicht mit dem erwarteten Erfolg im Hinblick auf die Ausstellung von Reisedokumenten. Zu diesem Thema wurde auch eine Reihe von Sensibilisierungskampagnen durchgeführt.

Nach der neuen Verfassungscharta soll der Gesamtstaat weiterhin für die Asylpolitik zuständig sein soll, doch stößt die Regelung immer noch auf Widerstand bei den Behörden der beiden Republiken. Noch herrscht auf föderaler Ebenen Unklarheit darüber, wo auf Staatsebene die Zuständigkeit für die Koordinierung der Asylpolitik angesiedelt sein soll.

4.4.2. Geldwäsche

Im Juli 2002 trat das föderale Geldwäschegesetz in Kraft, das allerdings nur in Serbien angewandt wird, da Montenegro weiterhin an einem eigenen Gesetz arbeitet. Nach diesem neuen Bundesgesetz überprüft eine eigens dafür eingerichtete Kommission alle Finanztransaktionen über 10.000 €. Auch die Beschlagnahme von Vermögen ist vorgesehen. Um die Umsetzung des Gesetzes zu unterstützen, wurden zwar für das Personal der Finanzverwaltung Schulungsmaßnahmen durchgeführt, doch auch für Polizei und Justiz ist eine entsprechende Weiterbildung erforderlich. Die Wirtschaft beruht weiterhin größtenteils auf Bargeldtransaktionen. Die Überwachung der Einhaltung der kürzlich eingeführten Bestimmungen über die Abwicklung von Geschäftstransaktion über Bankkonten erweist sich in der Praxis als schwierig. Darüber hinaus muss die Zusammenarbeit der zuständigen Behörden unbedingt verbessert werden. Die Behörden des Landes stoßen auch auf politisch motivierten Widerstand bei der Aufspürung der Auslandskonten von führenden Amtsträgern des alten Regimes. So weigerte sich z.B. das Bundesparlament wiederholt, die Immunität von einigen ehemaligen Verbündeten von Milosevic aufzuheben, die inzwischen als Abgeordnete im Parlament sitzen und gegen die Anklage erhoben wurde.

4.4.3. Drogen

Der Drogenhandel macht einen Großteil der illegalen Handelsströme aus. Die serbische Polizei hat zwar Maßnahmen zur Bekämpfung des Drogenhandels ergriffen, doch weil es weiterhin an einem integrierten Grenzverwaltungssystem fehlt, zeigen sie wenig Wirkung. Die Bundespolizei verfügt über keine operativen Fähigkeiten, beteiligt sich aber aktiv an regionalen Initiativen (einschließlich der Kooperation mit dem UN-Büro für Drogenbekämpfung und Verbrechensverhütung). Weil nach dem innerstaatlichen Recht der Besitz von illegalen Drogen nicht unter Strafe steht, kann die Polizei nur gegen Produktion und Vertrieb solcher Drogen vorgehen. Der steigende Drogen- und Alkoholkonsum, auch unter Schulkindern, hat die Regierung veranlasst, eine breit angelegte Aufklärungskampagne zu starten. Auch gegen den Tabakschmuggel wurde eine Reihe von Maßnahmen ergriffen, doch vor allem die montenegrinischen Behörden müssen entschlossener gegen dieses Problem vorgehen.

4.4.4. Bekämpfung von organisierter Kriminalität und Terrorismus

Wie die Ermordung von Premierminister Djindjic am 12. März mit aller Deutlichkeit gezeigt hat, stellt die weit verbreitete organisierte Kriminalität und Korruption weiterhin ein ernsthaftes Problem dar. Bei der Bekämpfung von Korruption und organisierter Kriminalität gemäß den Verpflichtungen, die das Land auf der Konferenz über das organisierte Verbrechen im November 2002 in London einging, können die Behörden bislang nur begrenzte Erfolge vorweisen. Grund dafür sind die Altlasten des früheren Regimes (vor allem innerhalb der Polizei) und institutionelle Schwächen. Entschlossenes Handeln zur Erfüllung der internationalen Verpflichtungen in anderen Bereichen würde sich auch positiv auf die Bemühungen um die Zerschlagung krimineller Netze auswirken. Bei der Ausarbeitung einer umfassenden Strategie zur Korruptionsbekämpfung wie auch bei der Verabschiedung wichtiger Gesetze sind Verzögerungen eingetreten. Hinzu kommt die Vielzahl der beteiligten Institutionen, von denen die meisten über keine klar definierten Zuständigkeiten und über keine Durchsetzungskapazitäten verfügen. Zwischen den einzelnen Vollzugsbehörden, vor allem Polizei und Justiz, ist ein offenkundiger Mangel an Zusammenarbeit festzustellen. Die Einführung der neuen föderalen Strafprozessordnung brachte wichtige Neuerungen (z.B. verstärkte Rolle der Staatsanwaltschaft), doch in den einzelnen Dienststellen müssen die Kenntnisse darüber durch Schulungsmaßnahmen verbessert werden. Hinzu kommt, dass in Montenegro die neue Strafprozessordnung nicht angewandt wird. Vor allem seit der Wiederaufnahme des Landes in Interpol im September 2001 ist eine Verbesserung der internationalen Zusammenarbeit festzustellen. So wurden mit einigen Ländern der Region (z.B. Ungarn, der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien und Kroatien) Abkommen über die Bekämpfung der organisierten Kriminalität ausgehandelt oder unterzeichnet.

Zur Bekämpfung der Korruption hat die serbische Regierung bereits neben einer Reihe von Gesetzesvorlagen (u.a. Gesetz über Interessenskonflikte, Gesetz über die Finanzierung politischer Parteien, Verhaltenskodex für öffentliche Bedienstete) auch eine umfassende Strategie sowie einen Vorschlag für die Einrichtung einer speziellen Agentur ausgearbeitet. Anscheidend sind aber einige für die Korruptionsbekämpfung wichtige Bestimmungen (z.B. das Verbot anonymer Parteispenden) gelockert worden. Die Erfolge der neu eingerichteten Institutionen fallen bescheiden aus, und die Regierung wurde wegen der gezielten Schwächung des Rats für Korruptionsbekämpfung kritisiert, dessen Vorsitzender zurücktrat. In Bezug auf die beruflichen Nebentätigkeiten von Staatsbeamten herrscht ein Mangel an Transparenz. Das serbische Gesetz über das öffentliche Auftragswesen wurde zwar

verabschiedet, aber noch nicht umgesetzt. Das bereits 2001 verabschiedete Bundesgesetz über die Bekämpfung der Geldwäsche trat erst im Juli 2002 in Kraft, so dass die Umstellung auf den Euro ohne adäquate Kontrollen erfolgte. Die Umsetzung des Gesetzes über zusätzliche Gewinne brachte zwar erhebliche Mehreinnahmen, stieß jedoch auf Widerstand und Kritik, da nicht alle, die solche Gewinne erzielt haben, davon betroffen sind. In Bezug auf korruptionsbezogene Straftaten traten Änderungen des serbischen Strafgesetzbuchs in Kraft. Das Gesetz zur Einrichtung von Sonderbehörden zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität (Sonderstaatsanwälte, -gerichte und -einheiten innerhalb des Innenministeriums) wurde im Juli verabschiedet, aber erst im Dezember in Kraft gesetzt. Polizei und Justiz bemühten sich zwar um Bekämpfung des Tabakschmuggels, versäumten es jedoch dabei, gegen die eigentlichen Drahtzieher gezielt vorzugehen. Zu ähnlichen Problemen kam es bei der Verhaftung von Tatverdächtigen im Zusammenhang mit der Ermordung des Polizeigenerals Buha. Die Maßnahmen gegen Polizeibeamte, die in illegale Geschäfte (z.B. den Menschenschmuggel) verwickelt waren, sind zu begrüßen, doch hier sind erhebliche weitere Anstrengungen erforderlich.

In Montenegro war der mangelnde Erfolg bei der Bekämpfung von Korruption und organisierter Kriminalität teilweise auf die Regierungskrise zurückzuführen, die die Verabschiedung neuer Gesetze verhinderte. Innenpolitisch steht die Regierung weiterhin unter großem Druck aufgrund der angeblichen früheren Verwicklung von Regierungsmitgliedern in den Tabakschmuggel. Zur Zeit arbeitet die für die Korruptionsbekämpfung zuständige Behörde u.a. Pläne für Maßnahmen gegen Geldwäsche und Interessenskonflikte aus. Mit lokalen NRO besteht anscheinend eine enge Zusammenarbeit. Die montenegrinische Regierung arbeitet an einer eigenen Strafprozessordnung und lässt dabei die bestehende föderale Strafprozessordnung wie auch den föderalen Gesetzentwurf über Sonderverfahrensregeln außer Acht. Trotz einiger Verbesserungen bleibt die Zusammenarbeit zwischen den einzelnen Vollzugsbehörden unzureichend.

Im Laufe des Jahres 2002 verstärkte die UNMiK ihre Bemühungen um die Bekämpfung von Korruption, organisierter Kriminalität und Extremismus, die auch zu den prioritären Zielen der Provisorische Selbstverwaltungsinstitutionen zählt. Dabei kam es unter Federführung der OSZE zur Einrichtung von Sondereinheiten innerhalb der UNMiK-Polizei ("Kosovo Organised Crime Bureau") und der Justizverwaltung sowie zum Erlass von einschlägigen UNMiK-Verordnungen. Der Schmuggel stellt weiterhin ein ernsthaftes Problem dar. Mit der BRJ/Serbien und Albanien wurden Abkommen über die polizeiliche Zusammenarbeit unterzeichnet; weitere Abkommen dieser Art werden zur Zeit ausgehandelt. Die Unterbringung von Zeugen in Drittländern bleibt problematisch.

Die Bemühungen um Annäherung an die internationalen Initiativen zur **Bekämpfung des Terrorismus** wurden durch die Waffenverkäufe an den Irak untergraben. Ein nationaler Rat für die Terrorismusbekämpfung wurde zwar am 1. August 2002 eingerichtet, ist aber bisher kaum mit einigen Aktivitäten in Erscheinung getreten. Im Kosovo verhaftete die KFOR eine Reihe von Extremisten, vor allem im Grenzgebiet zu Mazedonien.

4.5 Prioritäten in den kommenden 12 Monaten

Aufbau der für die Umsetzung und Koordinierung der Reformen notwendigen **Verwaltungskapazitäten:**

- Verabschiedung des **Aktionsplans Binnenmarkt/Außenhandel** bis April 2003; anschließend zügige Umsetzung.

- Einigung auf einen **einzig**, mit echten Befugnissen ausgestatteten **Vertreter** des Staates vor allem bei Handelsverhandlungen.
- Voraussetzung für die Funktionsfähigkeit des föderalen **Amt für europäische Integration (EIO)**** ist die feste Verankerung und Verstärkung seiner Befugnisse und Kompetenzen im Rahmen der neuen Verfassungsordnung. Die entsprechenden Strukturen auf Republiksebene müssen gestärkt und die uneingeschränkte Kooperation und Koordinierung zwischen ihnen und dem EIO** gewährleistet werden. In allen Ministerien und Behörden** auf Republiks- und Staatsebene sind interne Koordinierungsmechanismen erforderlich.
- Vor allem in den Bereichen, die für die Beziehungen zur EU von Relevanz sind, muss die **Leistungsfähigkeit** der öffentlichen Verwaltung gestärkt werden.
- Nach der Verabschiedung müssen neue Gesetze unverzüglich und vollständig durch effiziente und leistungsfähige Verwaltungsbehörden* **umgesetzt** werden. Dabei gilt es, zu einem möglichst frühen Zeitpunkt die Übereinstimmung der Rechtsvorschriften mit dem Besitzstand der EU zu gewährleisten.
- Im Kosovo geht es darum, bis Frühjahr 2003 die für den "SAP Tracking Mechanism" - eine Arbeitsgruppe, die die Umsetzung EU-kompatibler Reformen überwacht - erforderlichen **Koordinierungsmechanismen** zu schaffen.

Reformen in bestimmten Sektoren:

- Weitere **Umsetzung** der Empfehlungen der Beratenden Task-Force EU-BRJ und der der UNMiK vorgelegten sektoralen Aktionspläne**.
- Verstärkte **Koordinierung und Kooperation** zwischen den verschiedenen Teilen des Staats in allen Sektoren und - soweit erforderlich - Schaffung einheitlicher Regeln, um die Entstehung und das reibungslose Funktionieren eines einheitlichen Wirtschaftsraum zu gewährleisten.* Die Republiken sollten die Maßnahmen einstellen, die der Verfassungscharta und dem Aktionsplan Binnenmarkt/Handelspolitik zuwiderlaufen.
- Die Zuständigkeit für Bereiche wie **Handels- und Zollpolitik** (einschließlich gemeinsamer Verfahren), Statistik, Normung, Mess- und Zertifizierungswesen sowie Rechte an geistigem Eigentum sollte auf Staatsebene verbleiben, da diesen Bereichen eine Schlüsselrolle bei der Integration des Landes in die Weltwirtschaft und insbesondere bei dessen weiterer Annäherung an die EU zukommt. Konkrete Schritte zur verstärkten Harmonisierung und zur Schaffung zentraler Anlaufstellen sind dringend erforderlich*. Auch die Anpassung von Normen und technischen Vorschriften an den Rechtsbestand der EG sowie der Aufbau hochwertiger Infrastrukturen auf nationaler Ebene, insbesondere im Bereich der veterinärmedizinischen und pflanzengesundheitlichen Kontrolle, sind unbedingt erforderlich, um den Handel zu fördern und die Exportleistung des Landes zu steigern. Ferner geht es darum, durch verbesserte Grenzverwaltungs- und Zollverfahren Betrug und Korruption zu bekämpfen, den legalen Handel zu erleichtern, die Steuererhebung zu verbessern und in Bezug auf den Freizügigkeit von Personen weitere vertrauensbildende Maßnahmen zu ergreifen.
- Die Leistungsfähigkeit der Zollverwaltung bei der Umsetzung präferenzialer Handelsregelungen (auf der Import- und der Exportseite) sollte gesteigert werden.
- Konkrete Maßnahmen zur zentralen Erfassung von **statistischen Daten** sind dringend erforderlich.*
- Der neue EU-kompatible Zollkodex sollte vor der Aufhebung des bestehenden Gesetzes verabschiedet werden. Auch im Kosovo sollte bis zum Sommer 2003 bzw. spätestens bis zur Aufhebung der bestehenden Rechtsgrundlage ein EU-kompatibler Zollkodex eingeführt werden.

- Im Bereich der **Steuern** und insbesondere der Mehrwertsteuer sollten sich die Behörden um eine verstärkte **Harmonisierung** und Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Teilen des Staates bemühen, um etwaige Handelshemmnisse innerhalb des Landes zu beseitigen.*
- In Serbien sollte das Tabakgesetz uneingeschränkt durchgesetzt werden.
- EU-kompatible Gesetze über **Wettbewerb** und staatliche Beihilfen sollten so rasch wie möglich verabschiedet und umgesetzt werden.* Andere Gesetze sollten entsprechend den Grundsätzen des Wettbewerbsrechts geändert werden*.
- Im **öffentlichen Auftragswesen** sollten die Verfahren verbessert werden, um die Wirtschaftlichkeit zu erhöhen, die öffentlichen Ausgaben zu senken und die Korruptionsbekämpfung zu verstärken.
- Vor allem bei den Großunternehmen sollte die **Privatisierung** fortgesetzt werden. Im Kosovo sollten die Maßnahmen zur Privatisierung von Staatsunternehmen und zur Umstrukturierung von volkeigenen Betrieben so rasch wie möglich umgesetzt werden. Ferner gilt es, in Bezug auf Grund und Boden sowie materielles (bis Mitte 2003) und geistiges Eigentum klare **Eigentumsrechte** zu schaffen.
- Die **Rechtsvorschriften über geistiges Eigentum** sollten bis Mitte 2003 mit den Normen der WTO und der EU in Einklang gebracht werden. Die Fähigkeit der Behörden, Rechte an geistigem Eigentum durchzusetzen und die Urheberrechtspiraterie sowie den Handel mit nachgeahmten Waren zu bekämpfen, muss im gesamten Staat, d.h. auch an den Grenzen, gestärkt werden.
- Entsprechend der in der EU bewährten Praxis sollten die Grundsätze der **Europäischen Charta für Kleinunternehmen** übernommen und umgesetzt werden.
- Damit ein einheitlicher und liberalisierter Energiemarkt entstehen kann, muss für die Komplementarität und Kompatibilität aller energiepolitischen Maßnahmen im ganzen Staat gesorgt werden*. Ferner geht es darum, eine zuverlässige, ausreichende und kostengünstige Energieversorgung zu gewährleisten und durch eine Anpassung der Tarife an die Marktpreise und durch öffentliche Aufklärungskampagnen eine rationelle Energienutzung zu fördern. Das neue serbische Energiegesetz sollte bis zum Sommer 2003 verabschiedet werden. Im Kosovo sollte das Hauptaugenmerk dem Elektrizitätssektor gelten: Hier geht es darum, die Investitionen zu erhöhen, die Umstrukturierung des Stromversorgers KEK fortzusetzen und die Gebührenerhebungsquote zu verbessern.
- Eine auf Staatsebene formulierte und koordinierte **Verkehrspolitik***. Die Verkehrsinfrastruktur sollte weiter verbessert werden, um die Sicherheit zu erhöhen, die Wirtschaftsentwicklung zu fördern, den Transitverkehr zu erleichtern und die Staubbildung zu verringern.
- In der ersten Jahreshälfte 2003 sollten für **Telekommunikation und Rundfunk/Fernsehen** getrennte Rechtsrahmen geschaffen werden.* Solange in einem Teil des Telekommunikationsmarkts Wettbewerbsbeschränkungen bestehen, sollten die Behörden in allen anderen Teil des Markts eine Liberalisierung vornehmen und dafür sorgen, dass nach Aufhebung der Beschränkungen der uneingeschränkte Wettbewerb herrscht. Im Bereich Rundfunk/Fernsehen sollten alle noch offenen Fragen bis Mitte 2003 geklärt werden.
- Formulierung und Umsetzung einer **Bildungs- und Berufsbildungspolitik**. Verbesserung des Bildungs- und Ausbildungsangebots und Erhöhung der Qualität von Bildung und Ausbildung. Ausbau des Hochschulwesens und Sicherstellung der gegenseitigen Anerkennung von Diplomen und anderen Abschlüssen, um die Mobilität der Arbeitskräfte zu fördern.

- Reform des **Gesundheitswesens** und Verbesserung der öffentlichen Gesundheit. Stärkung und Verbesserung präventiver Programme. Verbesserung der Arzneimittelverwaltung und Einrichtung einer nationalen Arzneimittelagentur.
- Stärkung der Verwaltungskapazitäten auf zentralstaatlicher und lokaler Ebene zur Gewährleistung der wirksamen Um- und Durchsetzung des **Umweltschutz-Rahmengesetzes**. Verbesserung der Bewirtschaftung fester Abfälle sowie der Abfuhr, Lagerung und Entsorgung gefährlicher Abfälle. Verbesserung der Wasserbewirtschaftung und Verringerung der Luftverschmutzung.

Im Bereich **Justiz und Inneres**:

- Unverzügliches und entschlossenes Vorgehen gegen die organisierte Kriminalität und die auch darin verwickelten extremistischen Elemente.
- Ausarbeitung und Umsetzung eines Aktionsplans zur Bekämpfung der **organisierten Kriminalität** und insbesondere des **Menschenhandels**. Verabschiedung und Umsetzung nationaler Strategien zur Bekämpfung des **Drogenhandels**.
- Vollständige Angleichung der Visaregelung an die **Visaliste** der EG*. Einhaltung internationaler Normen bei der Erteilung von Visen.* Harmonisierung der Visapolitik innerhalb des Staates gemäß der Erklärung von Sarajevo. Abschluss und Umsetzung von Rückübernahmeabkommen müssen beschleunigt und verbessert werden.
- Klare Zuweisung der Zuständigkeiten im Bereich der **Grenzsicherung**, Durchführung des Projekts zur Reform der Grenzsicherung.* Verbesserte Ausbildung der Grenzbeamten in modernen Techniken der Migrationsverwaltung.*
- Verabschiedung von **Asylgesetzen**, die mit den europäischen Normen im Einklang stehen.*
- Aktive Bekämpfung der **Wirtschaftskriminalität**, die ein Hindernis für wirtschaftliche Reformen und Investitionen darstellt - bis Mitte 2003 sollten alle einschlägigen Gesetze und Institutionen in Kraft bzw. funktionsfähig sein.*

5. FINANZHILFE DER EG

Zwischen 1991 und 2002 (einschließlich) erhielt der Staat Hilfe der EG im **Gesamtwert** von über 2,9 Mrd. €.

Die **EG-Länderstrategie** für die BRJ legt die Schwerpunkte der Zusammenarbeit über den Zeitraum 2002-2006 fest. Im **mehnjährigen Richtprogramm** sind die Prioritäten in den Jahren 2002-2004 näher definiert. Diese Strategiedokumente berücksichtigen die prioritären Ziele des Stabilisierungs- und Assoziierungsprozesses und legen dabei das Schwergewicht auf gutes Regieren (Reform der öffentlichen Verwaltung, Justiz und Inneres sowie Zoll- und Steuerwesen), Erholung und Reform der Wirtschaft (Energie, Verkehr, Umwelt und Unternehmensentwicklung) sowie soziale Entwicklung und Zivilgesellschaft (Hochschulwesen, Berufsbildung, und Medien). Gegenwärtig entfallen noch knapp 50 % der EG-Mittel auf Projekte im Energie- und Versorgungssektor, doch allmählich verlagert sich die Unterstützung auf langfristig angelegte Entwicklungsmaßnahmen und die Förderung institutioneller Reformen.

2002 wurden im Rahmen des Programms **CARDS** rund 359,6 Mio. € bereitgestellt. Die langfristig angelegte Unterstützung im Rahmen dieses Programms trägt dem prioritären Bedarf des Landes und den ehrgeizigen Zielen des Stabilisierungs- und Assoziierungsprozesses Rechnung. Dabei liegt der Schwerpunkt auf der Förderung der Reformen und dem Aufbau der Institutionen, die erforderlich sind, damit das Land die aus

einem künftigen Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen erwachsenden Verpflichtungen erfüllen kann.

- In **Serbien/auf Bundesebene** wurde das 2000 eingeleitete Soforthilfeprogramm (180 Mio. €) abgeschlossen und die Vergabe der 2001 gebundenen Mittel (203 Mio. €) fortgesetzt. Schwerpunkte des Programms 2002 (180 Mio. €) waren wirtschaftlicher Wiederaufbau und Wirtschaftsreform (Energie, Landwirtschaft, Unternehmensentwicklung, Gesundheit, lokale/regionale Entwicklung und Verkehrsinfrastruktur), Zivilgesellschaft und Medien. Wichtigste Schwerpunkte des noch nicht frei gegebenen Programms 2003 (240 Mio. €) sind neben den Wirtschaftsreformen die Förderung guter Regierungsführung, der Aufbau von Institutionen sowie die Verbesserung der öffentlichen Finanzverwaltung auf Bundes-, Republiks- und Kommunalebene.
- In **Montenegro** wurde die Vergabe der 1999 (22 Mio. €) und 2002 (20 Mio. €) gebundenen Mittel fortgesetzt. Ende 2001 wurden weitere 20 Mio. € gebunden, insbesondere für Maßnahmen in den Bereichen Institutionenförderung und Verkehr. Das ähnlich ausgerichtete Programm 2002 umfasste 15 Mio. €. Schwerpunkte des Programms 2003 sind Energie, Reform der Justiz und der Grenzpolizei sowie der Umweltschutz.
- Im **Kosovo** wurde die Durchführung der 2000 aufgelegten Programme (275 Mio. €) fortgesetzt, wobei im Laufe des Jahres 2001 weitere 335 Mio. € gebunden wurden. Schwerpunkte des Programms 2002 (147 Mio. €) waren die öffentliche Verwaltung (Staatsverwaltung, Kommunalverwaltung, Hilfe im Zollbereich), wirtschaftlicher Wiederaufbau und Wirtschaftsreformen (Energie, Verkehr, Wohnungsbau, Unternehmensentwicklung, Umwelt), soziale Entwicklung und Zivilgesellschaft (Medien, NRO und Gesundheitswesen) sowie Budgethilfe. Das Programm 2003 (53 Mio. €) umfasst vor allem Maßnahmen in den Bereichen Energie, wirtschaftliche Entwicklung, Institutionenförderung, Bildung und Flüchtlingsrückkehr.

Weitere Unterstützung erhielt der Staat im Rahmen des **regionalen CARDS-Programms**.

Finanzhilfe: Von einem ersten Finanzhilfepaket zugunsten des Staats in Höhe von 345 Mio. € wurde im Januar 2002 die zweite Tranche (40 Mio. €) in Form von Zuschüssen ausgezahlt. Darauf folgte im August 2002 die Auszahlung der dritten und letzten Tranche, nachdem die Behörden die erforderlichen Strukturanpassungsbedingungen erfüllt hatten. Im November 2002 beschloss der Rat die Gewährung einer weiteren Finanzhilfe in Höhe von bis zu 130 Mio. €, 75 Mio. € davon in Form von Zuschüssen. Die Freigabe der ersten Zuschüsse (30 Mio. €) erfolgte im Dezember. Ziel der Finanzhilfe ist die Unterstützung der im Rahmen der erweiterten IWF-Kreditvereinbarung vorgesehenen Wirtschaftspolitik und insbesondere die Stützung der Zahlungsbilanz und die Verbesserung der Devisenposition des Landes. Von dieser Finanzhilfe weist der Staat Montenegro 10 % und Serbien 90 % zu.

Für den Kosovo stellte die Gemeinschaft eine Sonderfinanzhilfe (30 Mio. €) bereit. Davon wurde im Dezember die zweite und letzte Tranche (15 Mio. €) ausgezahlt. Zwischen 1999 und Ende 2002 trug die EG über 43 Mio. € zu den Verwaltungskosten der "EU-Säule" der UNMiK bei, die die Rahmenbedingungen für die Entwicklung einer modernen und auf stabilen Institutionen beruhenden Marktwirtschaft schaffen soll.

Bis Ende 2002 hatte die Europäische Investitionsbank Projekte in Serbien und Montenegro im Gesamtwert von 336 Mio. €, insbesondere in den Bereich Straßen- und Eisenbahnbau und

KMU-Finanzierung, genehmigt. Gemeinsam mit der UNMiK wird auch im Kosovo eine mögliche Projektfinanzierung durch die EIB geprüft.

Die **humanitäre Hilfe** der EG (ECHO) belief sich 2002 auf 39,5 Mio. € (Serbien 37,5 Mio. €, Kosovo 2 Mio. €). In Serbien war die Hilfe vor allem auf Flüchtlinge, Binnenvertriebene und soziale Härtefälle ausgerichtet. Da in Serbien die humanitäre Hilfe 2003 eingestellt werden soll (im Kosovo geschah dies bereits Ende 2001 und in Montenegro 2002, da es dort keinen konkreten Bedarf an humanitärer Hilfe mehr gab und andere Akteure in diesem Bereich tätig wurden), ging es 2002 vor allem darum, neben der weiteren Bereitstellung grundlegender Hilfsgüter die Ergebnisse vorangegangener Maßnahmen zu konsolidieren und dadurch ein gewisses Maß an Nachhaltigkeit (z.B. im Bereich Gesundheit und psychosoziale Betreuung) zu erreichen und für die Flüchtlinge auf Dauer tragbare Lösungen zu finden. Im letzteren Bereich bemühte sich ECHO vor allem um die Rückführung von Flüchtlingen nach Kroatien und Bosnien sowie um die Schaffung dauerhafter Unterbringungsmöglichkeit für Flüchtlinge, die in Serbien bleiben wollen. In den ersten Monaten 2003 wird sich die Durchführung der im Rahmen des Haushalts 2002 genehmigten Projekte fortsetzen, und auch eine weitere Finanzzuweisung zugunsten der Flüchtlinge und Binnenvertriebenen ist vorgesehen. Im Kosovo erfolgte trotz der weitgehenden Einstellung der humanitären Hilfe Ende 2001 ein letzter Beitrag (2 Mio. €) zum UNHCR-Programm im Bereich Minderheitenschutz.

Für Projekte im Rahmen der **Europäischen Initiative für Demokratie und Menschenrechte** (EDIHR) wurden 2001 4,6 Mio. € und 2002 2,78 Mio. € bereitgestellt. Der Staat nimmt auch an den regionalen Aktivitäten der EIDHR teil.

Die **Programmdurchführung** erweist sich weiterhin als zügig und effizient. Hauptgrund dafür ist die Konzentration der Ressourcen auf eine begrenzte Zahl von Schwerpunktbereichen, in denen die EG-Hilfe eine besondere Wirkung erzielen oder einen besonderen Mehrwert erzeugen kann. Von großem Vorteil ist auch, dass ein einzige Stelle - die Europäische Agentur für Wiederaufbau - für die Durchführung der CARDS-Programme zuständig ist und daher die Wirkung der EG-Hilfe im gesamten Staat maximieren und die Kohärenz der Maßnahmen in den verschiedenen Sektoren gewährleisten kann. Die Programme im Zollbereich, das TEMPUS-Programm sowie das Finanzhilfeprogramm werden weiterhin von der Kommission zentral verwaltet. Die Finanzhilfe trägt früheren und noch laufenden Programmen Rechnung und ebnet durch die Förderung von Strukturreformen den Weg für Maßnahmen der internationalen Finanzinstitutionen.

Die Abstimmung mit anderen Gebern und den nationalen Behörden trug maßgeblich zur Maximierung der Programmwirkung bei. Durch die Veranstaltung von internationalen Geberkonferenzen übernahmen die Europäische Kommission und die Weltbank eine Führungsrolle bei der **Mobilisierung** und **Koordinierung** der Geber. Am 5. November 2002 fand in Brüssel eine Koordinierungssitzung der im Kosovo tätigen Geber statt. Die Europäische Kommission und die Europäische Agentur für Wiederaufbau sorgen insbesondere für eine enge Abstimmung mit den EU-Mitgliedstaaten, um die Kohärenz der verschiedenen Maßnahmen und Programme zu gewährleisten. Diese Rolle soll allerdings zunehmen von den nationalen/lokalen Behörden übernommen werden.

6. WAHRNEHMUNG DER EU

Was die **öffentliche Meinung** angeht, so blieb in der Frage eines EU-Beitritts die Zahl der Befürworter 2002 konstant; im regional Vergleich fiel sie höher aus. Laut einer im Dezember

durchgeführten Umfrage (Marten Board International) ist die serbische Bevölkerung zu 87,4 % für und nur zu 6 % gegen den Beitritt zur EU. Für den Beitritt zum Europarat, den viele (durch führende Politiker ermutigt) als ersten Schritt zur EU-Mitgliedschaft betrachten, sprachen sich 85,1 % aus - eine Zunahme um 7 % gegenüber April 2002. Dagegen waren nur noch 6,9 %. Die interessanteste Meinungstendenz war in Bezug auf eine mögliche Mitgliedschaft in der NATO zu verzeichnen: Zum ersten sprach sich mit 44,1 % eine knappe Mehrheit für den NATO-Beitritt aus. 43,3 % waren dagegen und 10,8 % unentschlossen. Zu diesem Ergebnis dürften die öffentliche Debatte über die Aufnahme ins das Programm "Partnerschaft für den Frieden" und die sehr positiven Äußerungen hoher Militärs beigetragen haben.

Markantes Beispiel für die **Solidarität der EU** mit dem Land war der unverzügliche Besuch von Kommissar Patten und Generalsekretär/Hohem Vertreter Solana nach den Ereignissen vom 12. März. Eine größere **Sichtbarkeit** im Land erhielt die EU vor allem durch die weitere Beteiligung des Generalsekretärs/Hohen Vertreters Solana an den Bemühungen um eine staatliche Neuordnung. Dafür wurden Solana und die EU durch Stimmen aus Montenegro als die "letzten Verteidiger Jugoslawiens" kritisiert, während sich in Serbien über eine Lösung Unmut regt, bei der "eine Republik 95 % der Kosten übernimmt, aber nur 50 % der Macht erhält." Sowohl serbische und montenegrinische Politiker versuchten, die EU vor den eigenen Karren zu spannen und für eine bestimmte Verfassungslösung zu vereinnahmen. Durch die Arbeit der Kommission und der Planungseinheit des Rats wirkte die EU dem entgegen und betonte nachdrücklich, dass ihre Rolle lediglich darin bestehe, zu vermitteln und die Partner bei der Umsetzung des eigenen (Belgrader) Abkommens zu beraten. Bei seinen Besuchen im Juli 2002 und im März 2003 bekräftigte Kommissar Patten die Bereitschaft der EU, das Land bei seine Vorbereitungen auf engere Beziehungen zur EU zu unterstützen. In einer viel beachteten und zitierten Rede im Juli 2002 erläuterte er die Bedingungen für eine weitere Annäherung zwischen dem Staat und der EU⁹. Die öffentlichen Forderungen der Regierung nach einer zügigeren Intensivierung der Beziehungen (die zunächst zu einem dichteren Sitzungsrhythmus der Beratenden Task-Force EU-BRJ (CTF) führten) ließen etwas nach, als klar wurde, dass die Parteien nicht in der Lage waren, rasche Fortschritte bei der Erfüllung dieser Bedingungen zu erzielen. Die Einstellung zur EU wurde durch die - teilweise vorsätzlich - falsche Berichterstattung im Februar 2003 über die Notwendigkeit einer Zusammenarbeit mit dem IStGHJ negativ beeinflusst. Die Kommission setzte ihre aktive Beteiligung am Reformprozess fort und zwar durch die Sitzungen der CTF, durch die Arbeiten am Aktionsplan Binnenmarkt/Handelspolitik, durch Beratung bei der Ausarbeitung der Verfassungscharta sowie durch regelmäßige Expertentreffen. Dabei ging es vor allem darum, die Grundsätze des EU-Binnenmarkts zu erläutern und auf die Notwendigkeit einer stärkeren Harmonisierung innerhalb des Staates als Voraussetzung für engere Beziehungen zur EU hinzuweisen. Zu diesen Fragen gab es intensive Diskussionen mit und zwischen einheimischen Experten.

Im Rahmen der Kommunikationsstrategie der EU spielte die Delegation weiterhin eine zentrale Rolle als wichtigste Anlaufstelle und **Informationsquelle** über die EU-Politik für die Medien und die EU-interessierte Öffentlichkeit. Zur sehr engen Zusammenarbeit zwischen Delegation und Strategieplanungseinheit bei Besuchen von Generalsekretär/Hohem Vertreter Solana gehörte auch die Veröffentlichung aktueller Zeitungsartikel in Belgrad und Podgorica.. Die **EG-Hilfe** trägt weiterhin maßgeblich zur Sichtbarkeit der EU bei, die als führender und

⁹ D.h. die Umsetzung der Verfassungscharta und des Aktionsplans ist die unerlässliche Voraussetzung dafür, dass die EG die Durchführung einer Machbarkeitsstudie einleiten kann ("Um eine Machbarkeitsstudie durchführen zu können, brauch wird etwas zum Studieren.")

wichtigster Geber wahrgenommen wird. Im Rahmen des Stabilisierungs- und Assoziierungsprozesses wird eine kohärentere Darstellung der Gesamthilfe der EU, d.h. der Hilfe der EG (über die Wiederaufbauagentur) *und* der bilateralen Hilfe der Mitgliedstaaten, angestrebt.

Neben den hochrangigen Besuchen und weiteren offiziellen Treffen (CTF, Unterzeichnung von EIB-Darlehensvereinbarungen und sonstigen Vereinbarungen, Missionen im Zusammenhang mit der Finanzhilfe) hielt eine Reihe **öffentlicher Veranstaltungen** das Medieninteresse am SAP-Prozess und an der Kommission wach. Zwei Seminare zu Fragen des Binnenmarkts wurden in Belgrad und Podgorica durchgeführt. Vertreter der Delegation nahmen an vielen Konferenzen, häufig als Hauptredner, teil und beteiligten sich auch an weiteren Öffentlichkeitsaktivitäten wie z.B. der Organisation - in Zusammenarbeit mit den Bildungsministerien und den Botschaften der Mitgliedstaaten - eines Schulquiz "Hallo Europa" , an dem mehr als 60 % aller Sekundarschulen teilnahmen. Mit Unterstützung der EG und der Mitgliedstaaten haben die Behörden in begrenztem Umfang mit der Durchführung von Ausbildungsmaßnahmen für das eigene Personal begonnen - in diesem Bereich hat sich Serbien besonders ehrgeizige Ziele gesetzt. An speziellen Schulungen für Journalisten besteht weiterhin ein großer Bedarf.

Auch im Kosovo zeigte die EU mit Besuchen von Kommissar Patten und Generalsekretär/Hohem Vertreter Solana sichtbare Präsenz. Hinzu kamen Besuche einheimischer Politiker in Brüssel und die Organisation - gemeinsam mit der Weltbank - einer Geberkoordinierungssitzung am 5. November. Auch die Eröffnung des Europa-Büros im Rahmen der EU-Säule der UNMiK, die Veranstaltung eines Seminars zum Thema Kosovo und der Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess am 6. November in Brüssel (für Mitglieder von UNMiK und der Provisorischen Selbstverwaltung) sowie Briefings für leitende Beamte und Berater in Pristina trugen zur verstärkten Sichtbarkeit der EU und zu einem besseren Verständnis des Stabilisierungs- und Assoziierungsprozesses bei.